

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

# Systèmes de Réglementation des Banques de Dépôts

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le 1<sup>er</sup> Décembre 1932, à 14 heures*

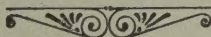
PAR

**HENRY ROLLET**

LICENCIÉ EN DROIT  
DIPLÔMÉ DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES  
ET DES SCIENCES POLITIQUES

---

PRÉSIDENT : M. LESCURE, Professeur.  
SUFFRAGANTS : M. TRUCHY, Professeur.  
M. RIST, Professeur.



PARIS  
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN  
F. LOVITON & Cie  
160, RUE SAINT-JACQUES

1932





Digitized by the Internet Archive  
in 2026

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

**Systèmes de Réglementation  
des Banques de Dépôts**



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

# Systemes de Réglementation des Banques de Dépôts

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le 1<sup>er</sup> Décembre 1932, à 14 heures*

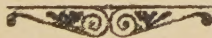
PAR

**HENRY ROLLET**

LICENCIÉ EN DROIT  
DIPLOMÉ DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES  
ET DES SCIENCES POLITIQUES

---

PRÉSIDENT : M. LESCURE, Professeur.  
SUFFRAGANTS : M. TRUCHY, Professeur.  
M. RIST, Professeur.



PARIS  
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN  
F. LOVITON & Cie  
160, RUE SAINT-JACQUES

—  
1932

A mes maîtres,  
en témoignage de profonde gratitude.



## BIBLIOGRAPHIE

---

- ATKINS. — Bank secondary reserves policies.  
(New-York, 1930).
- BARNETT. — State banking since the passage of the National bank Act.  
(John Hopkins University Studies, 1902).
- BECHMANN. — La réforme bancaire aux Etats-Unis.  
(Thèse Paris, 1914).
- BRYAN. — History of banking in Maryland.  
(John Hopkins University Studies, 1899).
- BUREAU. — La crise bancaire en 1921-1922.  
(Thèse Paris, 1923).
- CATER. — Trust Companies in the U. S. A.  
(John Hopkins University Studies, 1902).
- CAUBOUÉ. — La conduite des banques.  
(Editions de la revue « Banque », 1931).
- CAULLET. — L'aide à l'industrie et le problème de la liquidité.  
(Editions de la revue « Commentaires », 1928).
- CHAPOUTOT. — Le dépôt de fonds en banque.  
(Thèse Nancy, 1928).
- COURCELLE-SENEUIL. — Les opérations de banque.  
(Edition revue par A. Liesse, 1920).
- DEMAN. — Les dépôts dans les établissements de crédit et leur emploi.  
(Thèse Paris, 1910).
- DEWEY. — State banking before Civil War.  
(National Monetary Commission, Government Printing Office, Washington, 1910).  
Financial History of the U. S. A.
- DOMERGUE. — La question des sociétés de crédit.  
(Bar-le-Duc, 1909).
- FRANCO. — Transformation et fonctionnement du système bancaire américain.  
(Thèse Paris, 1925).

- GOLAZ. — Les diverses propositions de loi déposées au cours de ces dernières années sur le contrôle et la réglementation des banques.  
(Thèse Paris, 1927).
- LEVY. — Mélanges financiers.  
(Hachette, 1894).
- LYSIS. — Contre l'oligarchie financière en France.  
(Paris, 1908).
- PREDESCO. — La réglementation du commerce de banque et la protection de l'épargne.  
(Thèse Paris, 1929).
- RICALENS. — De l'exercice de la profession de banquier d'après la loi du 19 juin 1930.  
(Thèse Toulouse, 1931).
- SAYOUS. — Les banques de dépôts, les banques de crédit et les sociétés financières.  
(Paris, 1907).  
Les banques suédoises.  
(Revue Economique Internationale, janv. 1923).  
La réglementation des banques en France à l'occasion de la proposition de loi Chastenet.  
(Revue Economique Internationale, mai 1925).
- STEELS. — Les banques à succursales dans le système bancaire américain.  
(Thèse Gand, 1928).
- TRAMP BRACH. — La législation norvégienne récente concernant l'administration publique des banques.  
(Annales de droit commercial, 1926, p 15).
- TESTIS. — Le rôle des établissements de crédit en France.  
(Paris, 1907).
- VAN ZEELAND. — La réforme bancaire aux Etats-Unis d'Amérique.  
(Thèse Louvain, Bruxelles 1922).
- VIALATTE. — La réforme bancaire aux Etats-Unis.  
(Annales des Sciences Politiques, 1915).
- WARBURG. — The Federal Reserve System.
- WUILLEMS. — Faut-il réglementer la profession de banquier?  
(Enquête dans la revue « Banque », publiée de janvier à juin 1928).
- ROBB. — The guaranty of bank deposits.  
(Boston, 1921).

- NOBL. — Le contrôle des banques et des banquiers en Hongrie et l'Institut central des Sociétés financières.  
(« Banque », mars, avril 1931).
- SAUREL. — Etablissements de crédit contre banques locales.  
(Thèse, Paris, 1901).
- Memorandum sur les banques commerciales.  
(Publication de la Société des Nations, 1931).
- New-York Banking Law, annotated, edited by W. E. Baldwin.  
(New-York, 1927).
- HUNTINGTON and MAWHINNEY. — Laws of the U. S. A , relative to money, banking and stock.  
(National Monetary Commission, Government Printing, Office, Washington, 1910).
- HUBBEL's. — Legal Directory, 1930.
- Bank Act of 1923 (An act respecting banks and banking may be cited as ...).  
(F. A. Acland, Law Printer, Ottawa, 1923).
- The Law and articles of association of the central corporations of banking companies.  
(Pester Lloyd Press, Budapest).
- Exposé sommaire des travaux législatifs de la Diète et du Sénat Polonais.  
(Librairie du Recueil Sirey).

## REVUES CONSULTÉES.

- Annales de Droit Commercial.  
Annales des Sciences Politiques.  
Annuaire de législation étrangère.  
Bulletin quotidien de la Société d'études et d'informations économiques.  
Bulletin de statistique et de législation comparée.  
Banque, organe technique du banquier et de son personnel.  
Economiste Français.  
Revue de droit bancaire.  
Revue Economique Internationale.  
Revue Politique et parlementaire.  
The Banker's Magazine (New-York).  
Federal Reserve Bulletin.  
Reports of the Comptroller of the Currency.  
Die Bank.



## INTRODUCTION

---

On définit ordinairement la banque comme « la branche de l'activité économique qui a pour objet le commerce des capitaux indispensables aux autres négoce » (1). La forme de banque qui répond le plus complètement à cette définition est la banque de dépôts, qui rassemble les capitaux les plus minimes des épargnants pour les mettre à la disposition des producteurs. L'importance du rôle que jouent ces établissements dans la vie économique des peuples modernes a été souvent soulignée. En agissant comme centralisateurs et redistributeurs d'énormes ressources de crédit, les banques de dépôts ont une influence directe sur le mouvement des affaires, et l'on ne saurait concevoir une société capitaliste moderne privée de ces organismes indispensables. Leur action bienfaisante a facilité, dans la seconde moitié du xix<sup>e</sup> siècle, la constitution de la grande industrie et le développement du commerce. Etroitement liées à la vie économique générale, les banques de dépôts en subissent toutes les fluctuations, et leurs propres conditions de prospérité ont, à leur

---

(1) Raph. G. LEVY, *Mélanges financiers* (Hachette, 1894), Ch. II, De la véritable fonction de la banque.

tour, un retentissement considérable sur toutes les autres entreprises.

Cette influence s'exerce tout d'abord par l'intermédiaire des facilités de crédit que les banques peuvent accorder au commerce et à l'industrie. Une période de resserrement du crédit influe fâcheusement sur le mouvement des transactions, par suite du grand nombre des débiteurs des banques qui s'en trouvent gênés. Mais les difficultés des grandes sociétés de crédit peuvent encore se faire sentir au reste de l'économie par l'intermédiaire de leurs créanciers qui forment des classes non moins nombreuses et variées de commerçants ou de simples particuliers.

Les créanciers des banques sont les déposants. Les banques reçoivent en dépôts des fonds, des titres, des paquets cachetés ou clos contenant des objets de valeur. Mais par « dépôts en banque », la pratique bancaire désigne généralement les seuls dépôts de fonds à vue, à préavis ou à terme, et seuls, leurs propriétaires sont des créanciers purs et simples des banques. Les dépôts de paquets cachetés ou clos, les dépôts de titres sont, en effet, des dépôts salariés tels qu'ils sont décrits par les articles 1928 et suivants du Code civil : le déposant paie un salaire au depositaire, et garde la propriété des choses déposées. Le depositaire doit rendre identiquement la chose même qu'il a reçue, et il ne peut s'en servir sans autorisation expresse ou présumée du déposant. En cas de faillite du depositaire, les créanciers de celui-ci n'ont aucun droit sur le dépôt, qui doit être restitué à son propriétaire.

Dans le dépôt de fonds, au contraire, non seulement

le déposant ne paie aucun salaire, mais encore il reçoit de la banque dépositaire un intérêt, très faible pour les dépôts à vue, plus considérable pour les dépôts à préavis et les dépôts à terme. La banque a la libre disposition des fonds déposés, et elle s'en sert à sa guise pour ses opérations. Le déposant n'est qu'un créancier ordinaire, et il est traité comme tel en cas de liquidation de la banque.

La nature juridique du dépôt en banque est fort discutée, et des auteurs considérables sont à ce sujet d'opinions très différentes. Les uns y voient un dépôt irrégulier, les autres un prêt de consommation, d'autres, tel M. Coppa-Zuccari (1), lui refusent l'une et l'autre qualification, et veulent lui reconnaître une nature juridique spéciale.

Il n'entre pas dans l'objet de cette étude d'exposer cette controverse. Toutefois, il semble que l'on doive séparer nettement, en cette matière, le dépôt de fonds à terme, qui est assimilable au prêt de consommation, des dépôts à vue et à courts préavis. Le but que vise le déposant à vue n'est pas de placer ses fonds : les intérêts servis par les banques de dépôts sont, en effet, très faibles et bien inférieurs au taux courant des placements sur le marché. Ce qu'il désire avant tout, c'est tenir son argent en sécurité, à l'abri du vol et de l'incendie, et le garder en même temps à sa disposition immédiate. C'est pour obtenir ces avantages que le déposant consent à ne recevoir de la banque qu'un intérêt réduit. Le béné-

---

(1) COPPA-ZUCCARI, *La natura giuridica del deposito bancario* (Archivio Giuridico, 1902) vol. 68, pp. 441-472.

fice de la banque, d'autre part, est constitué par la différence entre les intérêts qu'elle reçoit en prêtant les capitaux qui lui ont été ainsi confiés, et ceux qu'elle paie aux déposants. En revanche, elle doit assurer à ces derniers une sécurité complète, et un remboursement immédiat sur leur demande.

L'accomplissement de ces devoirs par les banques exige d'elles la plus grande prudence dans leurs emplois de capitaux. L'énorme majorité de leurs dépôts sont, en effet, des dépôts à vue, et il leur faut par conséquent, être prêtes à chaque instant à satisfaire à un nombre considérable de demandes de remboursement. En fait, tant que l'établissement inspire confiance, ses clients n'exigent le remboursement de leurs dépôts que dans la mesure de leurs besoins. Par la pratique, les banquiers connaissent le montant probable de ces besoins à chaque époque de l'année. Il leur suffit donc de suivre dans leurs placements une politique de liquidité, c'est-à-dire de conformer, en matière de délai de remboursement, l'emploi des fonds aux délais stipulés par les déposants. Aux dépôts à vue et à très court terme, (comptes de quinzaine), le banquier opposera des opérations facilement dénouables, escomptes d'effets de commerce, placements en bons du Trésor à court terme, prêts sur titres ou sur marchandises, reports à court terme. Les dépôts à terme peuvent être immobilisés en opérations à longue échéance, comme des participations financières, des prêts à long terme, etc...

La non-observation de ces règles élémentaires de sécurité et de liquidité entraîne des conséquences

désastreuses, non seulement pour les banques et pour leurs déposants, mais encore pour la communauté tout entière. Les dépôts en banque constituent pour leurs propriétaires des liquidités dont ils peuvent, à chaque instant, avoir un besoin urgent pour payer eux-mêmes leurs créanciers : le compte de chèques joue le plus souvent le rôle d'un compte de caisse. Qu'un arrêt se produise dans le remboursement des dépôts d'une grande banque, et c'est pour de nombreux commerçants l'immobilisation de ressources considérées comme liquides, l'impossibilité de faire face à leurs obligations. D'où résulteront des suspensions de paiements, des faillites en cascade, qui affecteront le commerce tout entier. Il n'en faut pas davantage pour produire une crise générale de crédit dont souffriront également les autres banques.

A ce danger, la liquidation de la banque défaillante n'apporte aucun remède. C'est, en effet, une opération à longue échéance, qui suspend pour longtemps les paiements des débiteurs. Même si finalement, comme le cas s'est produit en France, lors de la liquidation de l'ancien Comptoir d'Escompte, le remboursement des dépôts est effectué intégralement, il est trop tardif pour éviter la ruine à de nombreux commerçants, privés trop longtemps de leurs fonds de roulement. Aussi, en fait, lorsqu'une banque de dépôts de quelque importance se trouve en difficulté, l'Etat n'hésite guère à intervenir pour écarter une catastrophe générale. Tantôt, il se contente de faire pression sur d'autres établissements bancaires pour qu'une aide financière soit accordée

à la banque en péril. Tantôt, il contribue lui-même financièrement au sauvetage, et parfois décrète un moratoire.

Ces mesures de circonstance ont été très souvent critiquées. Les partisans de la liberté économique y voient une ingérence de l'Etat, accompagnée d'une utilisation de deniers publics au profit d'intérêts privés. Les interventionnistes y voient au contraire une demi-mesure, qui ne s'attache qu'aux effets du mal sans en guérir les causes. Ils réclament une intervention préalable et plus complète de l'Etat, et voudraient voir instituer un régime de protection du dépôt en banque par l'intermédiaire d'une réglementation légale. L'évolution sociale, disent-ils, justifie cette extension de l'activité de l'Etat, qui de plus en plus, intervient au nom de l'intérêt général de la nation dans le domaine économique, chaque fois que cet intérêt est constaté, pour contrôler et réglementer les entreprises privées présentant une importance ou des dangers particuliers. On ne peut contester le péril que constitue la chute d'une banque de dépôts. Dès lors, pourquoi hésiter ?

Tels sont les arguments qui sont le plus souvent invoqués en France en faveur d'une réglementation des banques de dépôts. Ce ne sont pas les seuls d'ailleurs. Les années d'avant-guerre ont vu les campagnes de Lysis et de M. Domergue (1) contre

---

(1) LYSIS, *Contre l'oligarchie financière en France* (Paris, 1908) ; DOMERGUE, *La question des sociétés de crédit* (Bar-le-Duc, 1909) ; Articles dans *La Réforme économique* (années 1909-1910).

les établissements de crédit. Ces deux polémistes reprochaient aux grandes banques d'employer l'épargne française au profit presque exclusif d'entreprises étrangères et d'empêcher le développement du commerce et de l'industrie de la province en supprimant par leur concurrence acharnée les banques locales. A leur sens, l'Etat devait intervenir pour imposer aux établissements de crédit une politique d'affaires véritablement nationale, et pour empêcher la constitution d'un trust bancaire. Pour d'autres encore, c'était une nécessité politique pour l'Etat, que de s'emparer du contrôle des banques, de même qu'au cours de l'histoire, il lui avait été nécessaire de dominer tous les grands corps sociaux capables de mettre sa souveraineté en échec.

Sous des formes plus ou moins différentes, ces polémiques ont eu lieu aussi à l'étranger, et dans des cas assez nombreux, elles ont abouti à certaines réglementations, dont l'étude formera l'objet des chapitres qui vont suivre. Cependant, si, en France, on redoute surtout le danger venant d'une protection insuffisante du dépôt en banque, aux Etats-Unis, le péril d'une inflation de crédit a également attiré l'attention de l'opinion publique. Cela vient principalement de la différence fondamentale qui existe entre les opérations de banque généralement pratiquées par chacun de ces deux pays. Pour les grandes banques de dépôts françaises, l'opération de banque par excellence est l'escompte d'effets de commerce, reposant, sauf exception, sur des transactions commerciales réellement effectuées. L'escompte est, au contraire, peu pratiqué aux Etats-

Unis, où circulent de très rares lettres de change, et où les billets à ordre, plus nombreux, constituent encore, par suite des usages commerciaux, une matière insuffisante à l'emploi des capitaux des banques. Ce sont les avances à découvert, ou les avances sur titres qui forment la plus grande partie des opérations des banques américaines. Ces opérations ont un grave défaut, qui est une des causes de la faiblesse relative du système bancaire américain. Elles ne reposent pas, en effet, sur des transactions commerciales réellement effectuées, mais plutôt sur des transactions à effectuer ou sur les évaluations plus ou moins exactes formées par le banquier sur l'avenir commercial du bénéficiaire de l'avance. Autrement dit, le mouvement du crédit manque d'un lien précis avec le mouvement des affaires, et se prête facilement aux abus en période d'emballement. Cette situation est aggravée par l'importance des investissements de capitaux privés en spéculations boursières. Le gonflement artificiel des cours qui en résulte diminue la sécurité constituée par les titres déposés en garantie des avances.

Pour remédier à ces périls, de très nombreuses réglementations bancaires ont été établies par les Etats et le gouvernement fédéral des Etats-Unis. Ces interventions étaient d'autant plus faciles à provoquer que l'autorisation de l'Etat, sous une forme plus ou moins sévère, n'avait jamais cessé d'être nécessaire aux Etats-Unis pour la création d'une banque en tant que « corporation », et qu'une vieille tradition de méfiance populaire pesait sur les banques, susceptibles de former des « money trusts » tout puis-

sants. Aussi est-ce en Amérique que les réglementations bancaires sont les plus nombreuses et les plus variées. Leur étude formera donc la plus grande partie de ce travail. Nous en rapprocherons les réglementations adoptées par certains autres pays, et les différents projets qui ont été présentés en France à plusieurs reprises.

---

## CHAPITRE PREMIER

### Indication des différents systèmes de réglementation bancaire étudiés dans cet ouvrage.

---

#### PARAGRAPHE PREMIER.

#### *Aperçu historique du système bancaire américain et de sa réglementation.*

Les origines du système bancaire américain et des réglementations qui s'y appliquent remontent à l'époque où l'opération principale des banques des Etats-Unis était l'émission des billets. Les abus commis en cette matière par les banques des treize colonies, au XVIII<sup>e</sup> siècle, amenèrent en effet, le gouvernement anglais à subordonner l'exercice du droit d'émission à l'obtention d'une charte spéciale d'« incorporation », donnant à la banque candidate la personnalité morale, et fixant étroitement ses statuts. Bien que ce nouvel état de choses ait, à l'époque, provoqué de vives réclamations de la part des colonies, celles-ci, devenues des Etats, reprirent le même système. Puis, les chartes étant trop souvent accordées ou refusées pour des motifs purement politiques, on leur substitua des lois générales auxquelles les banques devaient se conformer pour obtenir l'incorporation. Une grande partie des dispositions de ces

lois sont à l'origine des réglementations actuelles.

C'est qu'en effet, les problèmes qui se posaient alors au sujet de l'émission des billets ont de grandes analogies avec ceux qui ont préoccupé depuis l'opinion publique américaine au sujet des banques de dépôts. Au premier chef, c'était le souci d'assurer au porteur de billets de banque une protection efficace contre la malhonnêteté ou l'imprudence des dirigeants de la banque émettrice, qui inspirait les réglementations des Etats. C'était aussi le désir d'éviter l'inflation monétaire, dont les effets désastreux s'étaient trop souvent fait sentir dans les premières années de l'existence des Etats. Enfin, l'opinion publique et les milieux politiques redoutaient la formation de grandes banques qui auraient pu exercer, croyaient-ils, une véritable dictature financière, et anéantir l'indépendance des Etats. C'est cette dernière idée surtout qui fit avorter, en 1811 et 1832, les deux tentatives de Banques des Etats-Unis, qui devaient être organisées sous un régime fédéral, et non plus sous l'autorité d'un Etat particulier. Et c'est elle qui fit retarder jusqu'en 1863, l'établissement d'une législation bancaire fédérale.

Sous des formes à peine différentes, les mêmes idées se sont appliquées aux banques de dépôts, lorsqu'elles commencèrent à se développer dans la seconde moitié du xix<sup>e</sup> siècle. Les règles qui protégeaient autrefois le porteur de billet protégèrent désormais le déposant. Les inflations de crédit parurent bientôt aussi pernicieuses que les inflations monétaires, et de nos jours, l'effort des organismes de contrôle des banques se porte particulièrement sur

ce point. Enfin la crainte du « money trust » n'a pas cessé d'exister, et c'est seulement depuis quelques années que l'on peut noter à cet égard un léger changement d'attitude du public américain.

Cette similitude n'est pas étonnante, si l'on pense à la théorie, particulièrement répandue aux Etats-Unis, de l'identité du dépôt et du billet de banque. Le dépôt en banque, comme le billet, prend naissance à la suite d'une remise d'espèces métalliques, d'effets de commerce, ou d'une avance, consentie à l'Etat dans le cas du billet, à des particuliers dans le cas du dépôt. Les problèmes posés par son rôle économique, par son remboursement, sont en tous points analogues, dit cette théorie, à ceux que pose le billet de banque.

D'autre part, l'évolution des banques américaines a renforcé encore ces ressemblances. Elles ont conservé longtemps, en effet, le caractère de banques d'émission, et elles n'en sont pas encore totalement débarrassées pour une grande partie d'entre elles.

Le National Bank Act, loi fédérale de 1863, avait réservé le droit d'émission aux banques qui se conformaient à ses prescriptions, en frappant les autres d'une taxe prohibitive de 10 % sur le montant des billets émis par elles. Il marquait donc le début d'une séparation entre banques d'émission et banques commerciales ordinaires. Mais la plupart des banques alors existantes se transformèrent en « National Banks », au point qu'en 1868, il ne restait que 247 banques soumises aux lois des Etats particuliers. Le National Bank Act édictait une réglementation détaillée des « National Banks » : examen préalable, limitation

des opérations, contrôle, toutes mesures prises surtout en faveur des porteurs de billets. Mais de plus, il organisait tout un système d'encaisses liquides (« réserves »), dont le but était de mettre les déposants à l'abri des difficultés de trésorerie des banques.

Peu à peu, le rôle de banques d'émission des National Banks perdit de son importance à côté de leur rôle de banques de dépôts. Le tableau suivant, dressé à la veille de la réforme bancaire de 1913, montre bien quelle était déjà à cette époque, l'importance relative de ces deux fonctions, surtout lorsqu'on fait la comparaison avec la situation d'une véritable banque d'émission à la même époque :

|                                                             |                 |
|-------------------------------------------------------------|-----------------|
| Etats-Unis. 4 septembre 1912,                               | millions de \$. |
| Billets en circulation émis par les National Banks. . . . . | 718,8           |
| Dépôts dans les National Banks . . . . .                    | 5.891,6         |
| Dépôts dans toutes les <i>autres banques</i> . . .          | 11.198          |

|                                                       |                 |
|-------------------------------------------------------|-----------------|
| Banque de France, même date,                          | millions de fr. |
| Billets en circulation . . . . .                      | 5.070           |
| Comptes de dépôts (Banque de France). .               | 772             |
| Dépôts dans les <i>établissements de crédit</i> . . . | 5.500           |

Il faut noter, de plus, qu'à cette époque les banques nationales auraient pu, d'après la loi, émettre jusqu'à 1.046 millions de dollars de billets, et que les émissions d'autres billets (Gold Certificates, Silver Certificates, Treasury Notes, United States Notes) étaient trois fois plus importantes que les leurs. Le Federal Reserve Act du 23 décembre 1913 ne fit que continuer l'évolution commencée en détachant

encore davantage les banques nationales de leurs opérations d'émission, qui passèrent sous le contrôle des Banques Fédérales de Réserve.

Les banques restées sous le contrôle des Etats particuliers, les « State banks », se multiplièrent après 1868. Les premières qui se formèrent alors furent soumises aux anciennes lois bancaires d'avant 1863, qui visaient des banques munies du droit d'émission. Puis, à mesure que les « State banks » se développèrent, de nouvelles lois furent mises en vigueur, la plupart imitant d'ailleurs, les dispositions prises par le National Bank Act.

A côté des « State Banks », se créèrent après 1873, les « Trust Companies » (Compagnies fidéi-commis-saires). Elles avaient pris naissance, à vrai dire, dès après la guerre de Sécession. Mais ce n'étaient alors que de simples agents fiduciaires, chargés d'administrer des biens particuliers, et qui accomplissaient aussi des opérations d'assurance. A partir de 1873, elles commencèrent à se transformer en banques de dépôts, ce à quoi les prédisposaient d'ailleurs leurs premières fonctions. Cette évolution provoqua des réclamations de la part des State banks et des National Banks, qui, dans quelques cas (1), réussirent à obtenir l'interdiction du commerce de banque aux « trust companies ». Mais ces mesures isolées n'empêchèrent pas le développement de ces dernières, qui, bien qu'étant neuf fois moins nombreuses, tota-

---

(1) G. CARTER, *Trust Companies in the U. S. A.*, pp. 39 et 40 (John Hopkins University Studies, 1902, tome XX).

lisent cependant un chiffre de dépôts supérieur à celui détenu par les State Banks.

Les législations récentes tendent de plus en plus à éliminer toutes différences entre State Banks et Trust Companies, qui sont réglementées par des lois très voisines, sinon identiques. Cette assimilation est d'autant plus facile que les State banks ont acquis, pour la plupart d'entre elles, le droit d'agir en qualité d'agents fiduciaires, ainsi d'ailleurs que les National Banks.

Le Federal Reserve Act et la loi du 21 juin 1917 ont accordé de multiples avantages aux State banks et aux Trust Companies qui adhèreraient au système de réserve fédérale. Ces lois ont créé pour ces établissements un contrôle spécial, analogue à celui que subissent les National banks. En revanche, les banques adhérentes (« member banks »), bénéficient du réescompte de leurs effets par les banques de Réserve Fédérale. La création de ce marché d'escompte, inconnu auparavant aux Etats-Unis, a eu une influence bienfaisante sur le système bancaire américain.

Fin juin 1930, la situation relative de ces différentes catégories de banques, au point de vue de l'importance des dépôts, était la suivante :

|                                       |                    | Nombre | Dépôts<br>(en millions \$) |
|---------------------------------------|--------------------|--------|----------------------------|
| Membres du<br>système de<br>Rés. Féd. | National banks . . | 7.033  | 18.600                     |
|                                       | States banks et. . | 1.019  | 11.500                     |
|                                       | Trust Cies. . . .  |        |                            |
| Non<br>membres                        | State banks . . .  | 13.582 | 12.385                     |
|                                       | Trust Cies. . . .  | 1.564  | 13.500                     |

Les State banks et Trust Companies adhérentes au système de Réserve Fédérale restent soumises aux lois des Etats où elles sont situées. Elles sont également contrôlées par les organismes de contrôle des banques de ces Etats. Dans la pratique, par suite d'une entente entre commissaires aux banques des Etats et inspecteurs du bureau de Réserve Fédérale, les inspections sont faites par un seul des deux services, et ses résultats sont communiqués à l'autre.

Nous étudierons à la fois les réglementations fédérales et celles des Etats. Mais comme ces dernières sont fort nombreuses, et qu'il nous a été impossible d'en avoir un tableau complet, sauf sur certains points, nous prendrons généralement pour type la loi bancaire de New-York, qui réglemente d'ailleurs les State banks et Trust Cies les plus nombreuses et les plus puissantes des Etats-Unis.

## PARAGRAPHE II.

### *Réglementations d'autres Etats.*

A côté des Etats-Unis, une dizaine d'Etats environ possèdent un système complet de réglementations bancaires. Quelques Etats n'ont, au contraire, que quelques dispositions réglementant certains points particuliers.

Parmi les Etats dont la législation bancaire se rapproche le plus de celle des Etats-Unis, il faut placer au premier rang le Canada, le Chili et la Colombie. Les banques canadiennes présentent cependant une particularité qui les distingue des banques améri-

caines : elles ont conservé le droit d'émettre des billets, et elles font encore de ce droit un usage courant. Une grande partie des dispositions du Bank Act de 1923 vise donc principalement l'exercice de ce droit d'émission. Au Chili, un décret-loi du 26 septembre 1925 (1) a adopté les conclusions d'une mission américaine, dirigée par M. Kemmerer, et a institué une réglementation générale des banques, fortement inspirée de la législation des Etats-Unis, et plus particulièrement, de celle de l'Etat de New-York. Enfin, la Colombie possède depuis 1923 (loi du 11 juillet 1923) un système bancaire présentant de nombreuses analogies avec le système de Réserve Fédérale.

Le Japon a eu aussi, de 1872 à 1882, une organisation bancaire calquée sur le système américain. Il l'abandonna rapidement, vu son fonctionnement défectueux. L'intervention de l'Etat en matière bancaire se manifesta dans la suite plutôt par la création de banques coloniales ou industrielles que par une législation générale. Mais la crise de crédit de mars 1927, conséquence lointaine des difficultés bancaires provoquées par le tremblement de terre du 1<sup>er</sup> septembre 1923, amena le gouvernement japonais à promulguer une loi portant réglementation générale des banques. Cette loi (2), mise en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1928, donne au Ministre des Finances des pouvoirs extrêmement étendus, grâce auxquels celui-ci s'est

---

(1) *Bull. de St. et Lég. comp.*, fév. 1926, p. 412.

(2) *Bull. trimestr. de la Sté d'Et. et d'inf. écon.*, mars 1928.

efforcé de réduire le nombre des petites banques, fort nombreuses précédemment.

Parmi les pays scandinaves, c'est la Suède qui, la première, a adopté une réglementation générale des banques, avec la loi du 19 novembre 1886, révisée en 1911 (1). Le système suédois a inspiré de nombreuses dispositions de la loi bancaire danoise du 4 octobre 1919, et norvégienne du 4 avril 1924 (2).

A la suite de trois krachs bancaires qui se produisirent dans le courant de 1923, la Tchéco-Slovaquie a également adopté des réglementations bancaires par les lois du 10 octobre 1924 (3). De même, les banques polonaises sont assez étroitement surveillées, depuis l'ordonnance présidentielle du 17 mars 1928 (4).

Les banques privées ont été réglementées en Espagne par toute une série de lois qui ont été refondues et codifiées par un décret-loi du 24 janvier 1927, et un règlement d'interprétation du 8 février 1927 (5).

Les lois italiennes sur la protection de l'épargne des 7 septembre et 6 novembre 1926 imposent aux banques de dépôts quelques réglementations visant certains points particuliers. Parmi les pays ne possédant que des réglementations partielles, il faut encore citer la Hongrie, qui possède depuis 1916 une organisation de contrôle bancaire facultative, dont font

(1) *Ann. de lég. étr.*, 1912, p. 659.

(2) *Ann. de lég. étr.*, 1925, p. 81.

(3) *Ann. de lég. étr.*, 1925, p. 465.

(4) *Exposé sommaire des travaux législatifs de la Diète et du Sénat Polonais*, p. 169, n° 108.

(5) *Bull. Stat. et lég. comp.*, 1928, p. 322.

partie d'ailleurs la presque totalité des banques de province (1).

Enfin, les législations bancaires les plus récentes sont les législations allemande et suisse. En Allemagne, une ordonnance du 21 septembre 1931 a créé un Commissariat d'Empire aux banques dont le rôle semble assez mal défini. En Suisse, un nouvel article du Code des Obligations a imposé, depuis juillet 1932, le contrôle des bilans des banques de dépôts par des experts-comptables n'ayant pas participé à la gestion.

### PARAGRAPHE III.

#### *Les projets de réglementation bancaire en France.*

En fait de réglementation bancaire, la France ne possède que la loi du 19 juin 1930, qui interdit la profession de banquier aux personnes ayant subi certaines condamnations. Cependant, de nombreuses propositions de réglementation ont été présentées aux Chambres, surtout dans les dernières années.

C'est surtout lorsque se présentent des difficultés bancaires que ces propositions se font jour. Les krachs de l'Union générale (1882), du premier Comptoir d'Escompte (1889), et de la Société des dépôts et comptes-courants (1891) furent suivis de nombreuses discussions à cet égard, qui, pourtant, ne prirent pas

---

(1) *The law and articles of association of the central Corporation of banking companies* (Budapest, printed by the Pester Lloyd Press).

la forme de propositions de lois. Il faut attendre jusqu'aux campagnes de Lysis et de Domergue contre les établissements de crédit pour trouver une proposition concrète, celle de M. Henri Michel (30 novembre 1909).

En écho aux scandales Rochette, un amendement Pourquery de Boisserin fut le premier à proposer la réglementation de la profession de banquier telle qu'elle fut réalisée par la loi du 19 juin 1930 (1).

Les difficultés de crédit provoquées par le moratoire des banques du 1<sup>er</sup> août 1914 donnèrent, elles aussi, naissance à des propositions de réglementation. Elles furent réclamées par le Ministre des Finances, M. Ribot, dans l'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de crédits pour le premier semestre de 1915 (2). Deux propositions suivirent : la proposition Durandy, Poullan et Ossola (9 juillet 1915) (3), et l'amendement Bedouce (4) déposé lors de la discussion sur le renouvellement du privilège de la Banque de France (25 juillet 1918). Tous deux furent renvoyés à la commission, et rapportés par M. Landry (5), qui proposa, le 8 décembre 1918, la réunion d'une Commission extraparlamentaire pour étudier la question.

Le krach de la Banque Industrielle de Chine (30 juin 1921) fut également suivi de quelques propositions de réglementation bancaire : la proposition Ambroise

---

(1) Discussion loi de finances au Sénat (11 mars 1913).

(2) *J. off.*, Déb. parl., Sénat, 26 décembre 1914.

(3) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. 1915, n° 1101.

(4) *J. off.*, Déb. parl., Chambre, 25 juillet 1928.

(5) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. n° 5338 (1918).

Rendu, Xavier Vallat, Magne, de Gailhard-Bancel (19 janvier 1922) (1), demanda l'institution d'un Conseil national des banques françaises. La proposition Delahaye (3 mars 1922) (2) suggéra l'institution de la responsabilité personnelle des dirigeants des entreprises faisant appel au crédit. Ces deux propositions n'aboutirent pas plus que les précédentes.

Pendant les années qui suivirent, de très nombreuses propositions de réglementation bancaire furent déposées à la Chambre. Les unes demandaient la constitution d'organismes de contrôle des banques : propositions Chastenet (21 janvier 1925) (3), Simon Reynaud (3 novembre 1925) (4), Moch-Vincent Auriol (10 janvier 1928) (5). D'autres étaient relatives à la réglementation de la profession de banquier et aboutirent à la loi du 19 juin 1930 : propositions Anterieu (18 mars 1927) (6) et Chastenet-Anterieu (3 juillet 1928) (7). D'autres enfin demandaient un contrôle du bilan des banques (seconde proposition Chastenet, 20 décembre 1928) (8).

---

(1) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. 1922, n° 3761.

(2) *J. off.*, Déb. parl., Sénat, 3 mars 1922.

(3) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. 1925, n° 1071.

(4) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. 1925, n° 2026.

(5) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. 1929, n° 1046.

(6) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. 1927, n° 4166.

(7) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. 1928, n° 440.

(8) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. 1928, n° 952, art. 5.

---

## CHAPITRE II

### Réglementation légale de la constitution des Banques.

---

#### PARAGRAPHE PREMIER.

#### *Législation des Etats-Unis.*

Aux Etats-Unis, l'intervention de l'Etat en matière bancaire s'exerce dès la constitution des banques, à la fois par des réglementations très détaillées et par un contrôle préalable assez sévère. Ces dispositions visent surtout la protection du déposant, soit en imposant certaines conditions pour le choix des dirigeants des banques, soit en exigeant le versement préalable d'une fraction plus ou moins considérable du capital statutaire. Elles tendent aussi à empêcher la constitution de banques affiliées à un trust bancaire ou à une banque étrangère au territoire de l'Etat.

#### *Législation fédérale.*

D'après le National Bank Act, les « directors » des banques (qui correspondent plutôt aux membres du Conseil d'administration, qu'aux directeurs techniques des sociétés françaises), doivent tous être citoyens des Etats-Unis, et les 3/4 d'entre eux doivent avoir résidé dans le territoire, l'Etat ou le

district où la banque projetée a son siège social, pendant au moins un an avant sa fondation, et continuer d'y résider pendant la durée de leurs fonctions. Chacun d'eux doit posséder au moins dix actions du capital social, sauf si celui-ci est inférieur ou égal à 25.000 dollars, auquel cas ce nombre est réduit à 5. Chaque directeur doit affirmer sous serment qu'il administrera la banque honnêtement et diligemment, qu'il ne violera pas volontairement et ne permettra pas que l'on viole aucune disposition de la loi, qu'il possède de bonne foi et réellement le nombre d'actions prescrit par la loi, et que ces actions ne sont le gage d'aucun emprunt.

Pour empêcher « le contrôle de grandes sommes « d'argent et de capitaux par le moyen de directeurs « communs entre banques, et la concentration de « l'argent et sa distribution par un système de directeurs dépendant les uns des autres » (1), le Clayton Act (Sec. 8) du 15 octobre 1914 interdit aux banques disposant de plus de 5.000.000 de dollars de capitaux et de dépôts, d'avoir des directeurs ou des employés communs. Les banques organisées sous la loi fédérale et opérant dans des villes de plus de 200.000 habitants, ne peuvent en aucun cas avoir de directeurs communs.

Avant que la banque ne puisse commencer ses affaires, la moitié du capital doit avoir été effectivement versée par les actionnaires.

Le contrôle de l'observation de toutes ces disposi-

---

(1) *House Report*, n° 627 du 63<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> session, p. 19, cité dans *Federal Reserve Bulletin*, avril 1927, p. 268.

tions est assuré par un examen du Contrôleur de la Circulation, qui recherche si toutes les prescriptions de la loi ont été respectées. Si l'examen se montre satisfaisant, il accorde à la banque l'autorisation de commencer ses affaires. Il y a donc là un simple contrôle portant sur la régularité de constitution.

Ce système a semblé insuffisant au Contrôleur de la Circulation, il y a quelques années (1). Il présente en effet un inconvénient : l'examen du Contrôleur de la Circulation ne se produit théoriquement qu'après que celui-ci a accordé à la banque en formation l'« incorporation » (donc, la personnalité morale) en enregistrant le certificat d'organisation dressé par les fondateurs. Au cas où, après examen, l'autorisation de commencer ses affaires est refusée à la banque, il s'en suit de grandes complications causées par la liquidation prématurée de la banque projetée, et des pertes importantes pour les actionnaires, victimes des fondateurs. Aussi, dans la pratique, le Contrôleur de la Circulation a pris l'habitude depuis longtemps d'exiger des fondateurs la rédaction d'une demande contenant les renseignements nécessaires pour se rendre compte des « mérites de l'organisation proposée ». Il a demandé au Congrès, en 1928, un amendement consacrant légalement cette pratique administrative, et lui donnant en cette matière des pouvoirs discrétionnaires. Par là, le Contrôleur pourrait (et peut déjà, en pratique) exercer sur la création de nouvelles banques un contrôle sévère, tel qu'il

---

(1) *Report of the Comptroller of the Currency, 1928 (Legislation proposed)*, p. 4 et 5.

en existe déjà, dans les lois bancaires de nombreux Etats particuliers.

### *Législation des Etats.*

Les mêmes dispositions se retrouvent dans les lois des Etats, avec cependant des modalités souvent plus sévères. De nombreuses législations bancaires exigent des directeurs, non seulement qu'ils résident dans l'Etat, mais encore qu'ils en soient citoyens, en partie (Montana, Maryland, Virginie) ou en totalité (Louisiane). Cela vient de la défiance toute particulière qu'inspire en Amérique l' « absentee banking », c'est-à-dire la direction d'une banque par des étrangers à la localité ou à l'Etat, connaissant mal les ressources et les besoins locaux, et peu connus des habitants.

De même, les dispositions visant le versement préalable du capital statutaire ont souvent de plus fortes exigences que le National Bank Act. Ainsi, la loi bancaire de New-York exige le versement intégral du capital, préalablement au début des opérations.

L'application de ces réglementations est assurée par des moyens également plus stricts que ceux du National Bank Act. Dans l'Etat de New-York (1) le contrôle, confié à un « superintendant », s'exerce avant l'incorporation. Il comporte de plus une enquête, dans laquelle le superintendant recherche, par tous les moyens d'information qu'il juge néces-

---

(1) *Banking Law of New-York*, art. 23 (ed. Baldwin).

saires, « si le caractère, les responsabilités et l'aptitude générale de la personne ou des personnes nommées dans le certificat (d'organisation) sont tels qu'ils donnent confiance et garantissent que les affaires de la dite société ou du dit banquier privé seront gérées honnêtement et efficacement, en accord avec les intentions de cette loi ». Cela donne déjà au superintendant de larges pouvoirs d'appréciation. Mais de plus, il doit encore examiner s'il est avantageux pour l'intérêt général d'autoriser la banque en formation à se constituer (« whether the public convenience and advantage will be promoted by allowing such proposed corporation, private banker... »). S'il lui paraît, par conséquent, qu'il y a déjà trop de banques, et que la création de nouvelles entreprises serait nuisible à la prospérité publique, le superintendant peut empêcher de plein droit la formation d'une nouvelle banque.

L'approbation du superintendant une fois accordée, la banque devient une société ayant tous les droits d'une personne morale. Mais elle ne peut commencer ses affaires avant d'en avoir reçu l'autorisation spéciale du superintendant. Cette autorisation est subordonnée au paiement intégral du capital social, et au versement d'une somme de 1.000 dollars en garantie de fidèle observance de la loi.

## PARAGRAPHE II

### *Autres réglementations.*

Le Canada et le Chili ont un système de contrôle préalable en tous points comparable au système amé-

ricain. En Espagne, pour créer une banque, l'autorisation du Ministre des Finances est nécessaire, ainsi qu'une enquête du Conseil Supérieur des banques, qui examine si la banque projetée possède des ressources propres suffisantes pour les opérations qu'elle se propose d'accomplir (art. 8, déc.-loi du 24 janvier 1927).

La constitution d'une banque nécessite une autorisation administrative en Italie, en Norvège, au Japon, en Pologne et en Tchéco-Slovaquie. Aucune enquête spéciale n'est prévue par la loi.

---

## CHAPITRE III

### Réglementation du capital statutaire des Banques.

---

En plus du rôle qu'il joue dans toutes les entreprises, l'opinion commune attribue souvent au capital d'une banque de dépôts un rôle plus particulier : celui d'être une garantie pour les déposants, une sorte de tampon interposé entre les pertes que peut subir la banque, et ses créanciers. Effectivement, en cas de faillite, le capital d'une banque constitue, s'il n'a pas été déjà dilapidé, une masse sur laquelle les créanciers peuvent exercer leurs recours. Dans des moments difficiles, un capital investi dans des titres d'Etat facilitera à une banque de dépôts l'obtention de crédits de réescompte à la banque centrale, et lui permettra ainsi d'assurer ses remboursements.

C'est pour ces raisons que, dans le but d'assurer aux déposants une meilleure sécurité, de nombreuses législations bancaires comportent des dispositions spéciales imposant aux banques la souscription et le versement d'un capital minimum.

On peut concevoir différents procédés pour déterminer ce minimum légal. Par exemple, les lois de quelques Etats n'indiquent qu'un minimum fixe, toujours le même, quelle que soit l'importance de la banque. Mais la plupart des législations bancaires s'efforcent de proportionner autant que possible le

capital minimum à l'activité des affaires des banques assujetties. On obtient ainsi une garantie correspondant vraiment à l'importance des dépôts dans les grandes banques, et on n'impose pas aux petites banques locales la gêne d'avoir un capital trop considérable à rémunérer. On a pris souvent comme criterium de l'activité des affaires des banques, le chiffre de la population des villes où elles sont situées. Ce criterium n'est pas très exact : à un même chiffre de population ne correspond pas toujours le même mouvement d'affaires. Aussi a-t-on cherché parfois (Kansas, Texas, Colombie, Chili, Suède, Norvège, Danemark, Pologne, Italie) à établir une proportion légale entre les ressources propres de chaque banque et ses exigibilités ou ses dépôts. Ce système n'est pas lui-même sans défaut, car il risque en effet, non pas seulement de produire une augmentation des capitaux et des réserves des banques, mais aussi de limiter les dépôts qu'elles pourraient recevoir, et par là d'apporter au développement économique une gêne considérable.

#### PARAGRAPHE PREMIER.

#### Législation des Etats-Unis

##### *Législation fédérale.*

Le National Bank Act (1), modifié par les lois du 14 mars 1900 et le Mac Fadden Act du 25 février

---

(1) *United States Revised Statutes*, Sec. 5138.

1927, fixe le capital minimum des banques nationales aux chiffres suivants :

200.000 \$ dans les villes à population égale ou supérieure à 50.000 habitants.

100.000 \$ dans les autres villes.

Avec l'approbation spéciale du Contrôleur de la Circulation :

50.000 \$ dans les agglomérations comptant au plus 6.000 habitants.

25.000 \$ dans les agglomérations comptant au plus 3.000 habitants.

Le Federal Reserve Act impose aux State banks et Trust Companies qui voudraient adhérer au système de réserve fédérale, les mêmes réglementations.

Les années qui ont suivi la promulgation du Federal Reserve Act ont été marquées par une vive concurrence entre banques adhérentes au système, et banques non adhérentes. Ces dernières ont été fréquemment favorisées par les législations des Etats qui abaissèrent notamment à leur profit les capitaux minima exigés, alors que les banques du système restaient soumises aux chiffres relativement élevés de la loi fédérale. Pour rendre la concurrence possible au système de Réserve Fédérale, le Mc Fadden Act a permis d'organiser, avec l'autorisation du Contrôleur de la Circulation, des National banks au capital de 100.000 dollars, même dans les villes de plus de 50.000 habitants, pourvu que, dans ces villes, les lois de l'Etat autorisent la formation de State Banks ayant un capital égal ou inférieur à 100.000 dollars.

La moitié du capital doit être versée lors de la

constitution de la banque, et le reste doit être versé en cinq tranches, à la fin de chacun des mois qui suivent le début des affaires de la banque.

Si une partie du capital est absorbée par des pertes d'exploitation, la banque ne peut distribuer aucun dividende jusqu'à ce que le déficit soit comblé, et le Contrôleur de la Circulation peut ordonner aux directeurs de faire des appels aux actionnaires pour le montant de ce déficit.

A la fin de chaque semestre, un dixième des bénéfices devra être versé au fonds de réserve (« surplus »), jusqu'à ce que ce fonds atteigne 20 % du capital.

### *Législation des Etats.*

#### 1<sup>o</sup> STATE BANKS.

D'après la loi bancaire de l'Etat de New-York, le capital minimum prescrit est de :

25.000 dollars dans les agglomérations de moins de 2.000 habitants.

50.000 dollars dans les villes ayant de 2.000 à 30.000 habitants.

100.000 dollars dans les villes ayant plus de 30.000 habitants.

Les chiffres adoptés par les lois des autres Etats sont à peu près les mêmes, quelquefois légèrement inférieurs (Virginia : minimum 15.000 dollars) ou supérieurs (Louisiane, Connecticut). Presque partout, ils sont gradués suivant l'importance de la population, sauf dans quelques rares Etats (Alabama, Nevada, New-Mexico). Dans l'Etat du Kansas, la loi impose

aux banques de ne pas dépasser une certaine proportion entre le chiffre des dépôts qu'elles reçoivent et le chiffre total de leurs capitaux et de leurs réserves. Cette proportion est plus large pour les banques à capital élevé (10 fois le capital et les réserves au delà de 100.000 dollars de capital) que pour les banques à petit capital (5 fois le capital et les réserves pour les banques ayant 10.000 dollars de capital seulement).

## 2° TRUST COMPANIES.

Les mêmes dispositions s'appliquent généralement aux Trust Companies. Toutefois, les lois des Etats exigent très souvent des capitaux plus considérables :

Loi de l'Etat de *New-York* :

100.000 dollars si la population de la ville est inférieure à 25.000 habitants.

150.000 dollars entre 25.000 et 100.000 habitants.

200.000 dollars entre 100.000 et 250.000 habitants.

500.000 dollars au delà de 250.000 habitants.

## AUTRES ETATS :

|                             | Trust Companies.  | State Banks. |
|-----------------------------|-------------------|--------------|
|                             | 50.000\$          | 20.000\$     |
| Minnesota : par échelons de | à      au lieu de | à            |
|                             | 200.000\$         | 50.000\$     |
|                             | 50.000\$          | 25.000\$     |
| Washington :      —         | à      —          | à            |
|                             | 200.000\$         | 150.000\$    |
|                             | 50.000\$          | 15.000\$     |
| South Dakota :      —       | à      —          | à            |
|                             | 100.000\$         | 50.000\$     |

Ces mesures n'ont pas, en réalité, la valeur qu'on pourrait leur attribuer à première vue pour la protection des dépôts en banque. Le chiffre du capital ou des réserves n'est pas, par lui seul, une garantie sérieuse. Ce capital, s'il est investi dans des opérations hasardeuses ou sans liquidité, suivra le sort des autres créances de la banque, et ne servira pas plus qu'elles au remboursement des dépôts. Ce n'est donc pas tant la masse que l'emploi des ressources propres des banques qu'il faudrait surveiller.

La loi de l'Etat de New-York relative aux Trust Companies impose à ces entreprises l'obligation d'investir leur capital en hypothèques sur des propriétés immobilières situées dans l'Etat, ou dans des titres de l'Etat, des Etats-Unis, d'un comté ou d'une ville de l'Etat, ou dans des obligations de crédit foncier. Cette disposition existe aussi dans les lois d'autres Etats visant les Trusts Companies (Minnesota, pour 50 % du capital). Elle est motivée surtout par la nature des opérations spéciales que traitent les Trust Companies, pour lesquelles elles encourrent des responsabilités plus étendues que pour de simples opérations de banque.

A ce sujet, M. Raph. G. Levy (1) conseillait pour les ressources propres des banques de dépôts, des emplois en liquidités : « Le capital est un garant des « tiers pour les engagements contractés. Des erreurs « peuvent être commises, des crises se produire : « papier impayé, diminution du réescompte à la

---

(1) Raph. G. LÉVY, *Mélanges financiers* (Hachette, 1894), pp. 52, 53, 54.

« Banque de France, baisse des cours des titres de  
 « garantie. Le capital propre doit donc aussi ne pas  
 « être immobilisé ». Il préconisait, pour éviter un  
 tel inconvénient, que les banques ne soient autori-  
 sées à appeler qu'un quart du capital social seule-  
 ment, les trois quarts restant en possession des  
 actionnaires et ne devant être appelés que pour faire  
 face éventuellement aux dettes de la banque, lors  
 de sa liquidation. « La garantie, disait-il, est meilleure  
 « que si l'argent était versé, car il aurait pu être  
 « mal employé ou immobilisé dans des emplois  
 « difficilement réalisables, tandis que cette obliga-  
 « tion des actionnaires, toujours exigible, constitue  
 « une réserve liquide dans la plus forte acception  
 « du mot. »

Ce sont des mesures analogues, dans l'esprit, sinon  
 dans la forme, qui sont connues aux Etats-Unis  
 et au Canada, sous le nom de « double responsabilité  
 des actionnaires ». Les textes de lois qui la définissent  
 ont généralement la teneur suivante : « Les action-  
 « naires de chaque banque seront individuellement  
 « responsables... pour tous les contrats, dettes et  
 « engagements de la banque, jusqu'à concurrence  
 « de la valeur au pair de leurs actions, en plus des  
 « sommes déjà investies dans ces actions. » Cette  
 responsabilité n'est mise en jeu que lorsque la banque  
 est insolvable, au profit exclusif des créanciers, et  
 elle ne se confond d'aucune manière avec les appels  
 sur actions non libérées, augmentations de capitaux  
 qui pourraient avoir lieu pendant son existence.  
 Comme dans le système préconisé par M. Raph.  
 G. Levy, il y a ici pour les déposants une sorte de

réserve qui ne peut être d'aucune façon compromise ou dilapidée.

Ce régime existe aux Etats-Unis, pour les banques soumises à la législation fédérale et dans les lois bancaires d'au moins 33 Etats (1), du district fédéral de Columbia et du territoire de l'Alaska.

L'origine de cette institution se trouve dans les dispositions statutaires de certaines banques américaines au début du XIX<sup>e</sup> siècle. C'était alors un moyen de garantir les billets de banque, de leur assurer donc une circulation plus aisée sans avoir à réunir un capital trop élevé, chose difficile à cette époque, vu la rareté du numéraire. On peut la rapprocher d'une d'une forme de société existant encore en droit anglais : les « Companies limited by Guarantee ». Dans ces sociétés, les associés prennent l'engagement de verser une certaine somme à l'actif de la société au cas où elle serait liquidée pendant qu'ils en sont membres, ou dans l'année qui suivra leur départ, et leur responsabilité est limitée à cette somme. Ces sociétés peuvent aussi posséder un capital-actions.

Bientôt les lois bancaires de certains Etats firent de cette clause, laissée jusqu'alors à la bonne volonté des fondateurs, une obligation pour toutes les banques.

---

(1) Arizona, Arkansas, Colorado, Florida, Georgia, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Montana, Nebraska, Nevada, New-York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Washington, West Virginia, Wisconsin. Hubbel's legal Directory. Les renseignements manquent sur les autres Etats.

Il en fut ainsi en 1828 dans le Massachussets, en 1841 dans le Maine, en 1845 dans l'Etat de New-York, en 1850 en Pensylvanie, en 1855 dans l'Indiana. Le National Bank Act, en l'adoptant en 1863, popularisa cette disposition.

Puis, par l'évolution qui transforma peu à peu les anciennes banques américaines, cette mesure de protection des porteurs de billets devint, dans l'esprit du législateur, une mesure de sécurité en faveur des déposants : « Lorsqu'on admit le principe que « le déposant avait droit à la protection des régle-  
« mentations bancaires, la double responsabilité fut  
« imposée de nouveau comme une partie du plan  
« général des législations bancaires, au point qu'à  
« présent elle est édictée dans presque tous les  
« Etats où les State banks ont quelque impor-  
« tance » (1).

Cependant, au début, les déposants ne trouvèrent pas là de grands avantages. Les tribunaux américains, en effet, jugeant que la double responsabilité était établie en faveur des créanciers, et non des banques en tant que « corporations », refusaient aux liquidateurs le droit de la mettre à exécution, à moins que le cas n'eût été expressément prévu par les statuts. L'action était abandonnée aux créanciers, qui devaient l'exercer individuellement, en poursuivant chaque actionnaire, ce qui pratiquement était impossible. Plus tard, des lois donnèrent aux liquidateurs

---

(1) BARNETT, *State banking since the passage of the National Bank Act*, pp. 59 et 60 (John Hopkins University Studies, 1902).

le droit d'exercer cette action au nom et dans l'intérêt des créanciers sociaux (New-York, 1849 ; Maine, 1855 ; Massachussets, 1860 ; National Bank Act, 1863). Il en est ainsi maintenant dans toutes les lois des Etats.

Une seconde difficulté s'était présentée : à quel moment devait-on exiger les versements des actionnaires du chef de leur responsabilité supplémentaire ? Fréquemment autrefois, et de nos jours encore au Canada, on ne faisait appel aux actionnaires que lorsque la liquidation, à sa fin, montrait l'existence d'un déficit réel. Il s'écoulait donc un temps assez long entre le début de la liquidation et l'époque où les actionnaires devaient effectuer leurs versements. Cet intervalle favorisait la fraude. Pour éviter cet inconvénient, une loi du Nebraska de 1895 édicta qu'on devrait procéder à l'appel aux actionnaires en tout état de cause, dès que la banque serait déclarée en état de suspension de paiement, sans tenir compte des probabilités qui pourraient exister pour que la liquidation fasse apparaître postérieurement un actif supérieur au passif. La plupart des Etats ont imité ce système.

L'institution de la double responsabilité des actionnaires ne semble pas très critiquée aux Etats-Unis. Il y aurait plutôt tendance à la renforcer. Dans son message de 1931 à la législature de l'Arizona, le gouverneur Hunt (1) recommandait que, pour assurer l'efficacité de cette disposition légale, on imposât aux actionnaires des banques de verser 200 % du

---

(1) *The Banker's Magazine*, avril 1931.

capital dès la constitution de la société. La moitié de ces versements serait obligatoirement investie en titres des villes ou du gouvernement et déposée au Trésor ou au département bancaire de l'Etat. Une telle mesure manquerait le but qu'on lui assigne : elle pousserait les banques à ne se former qu'avec le capital le plus réduit possible, de manière à ne pas exiger des souscripteurs des versements trop considérables, et en partie improductifs.

Il faut noter que le fonctionnement de la double responsabilité des actionnaires suppose que les actions des banques soient seulement nominatives, ce qui est le cas dans les pays anglo-saxons, où le titre au porteur est peu répandu. L'inconvénient principal de cette mesure est de rendre assez difficile la circulation de ces titres, car la perspective de devoir ajouter éventuellement aux pertes sur ses actions un versement d'argent frais n'est évidemment pas faite pour encourager le public à y souscrire ou à les acheter.

## PARAGRAPHE II.

### *Autres réglementations.*

L'exigence d'un capital minimum figure également dans les lois bancaires d'un grand nombre d'Etats, parmi lesquels le Canada, qui possède également la double responsabilité des actionnaires, le Mexique, la Colombie, le Chili, le Japon, les pays scandinaves, la Pologne et l'Italie. En Espagne, aucun chiffre n'est fixé par la loi. C'est le Conseil supérieur bancaire qui est chargé d'établir pour chaque banque

le capital nécessaire en s'inspirant des conditions particulières de la banque projetée (localité, nature et caractère des opérations).

En France, après la chute du premier Comptoir d'Escompte (1889), il fut un moment question de prendre de semblables mesures. Le gouvernement avait préparé un projet de réglementation qu'il devait soumettre aux Chambres en mars 1889 (1). D'après ce projet, les sociétés de crédit devaient procéder dès leur constitution à l'appel intégral du capital social. La moitié de ce capital devait être aussitôt investie en rentes sur l'Etat français, inaliénables sans un vote de l'assemblée générale, et jouant le rôle d'un fonds de garantie. Ce projet ne fut jamais présenté aux Chambres.

---

(1) SAUREL, *Etablissements de crédit contre banques locales* (Thèse Paris, 1901) ; SAYOUS, *op. cit.* (*Revue économique internationale*, mai 1925), p. 4 ; *Economiste français*, 16 mars 1889, 20 mars 1891.

## CHAPITRE IV

### **Les fonds communs et la solidarité des Banques.**

---

Un des traits distinctifs de notre époque est le développement de la solidarité dans toutes les branches de l'activité humaine. Dans tous les domaines, les individus sont de moins en moins indépendants les uns des autres. Ce phénomène se produit avec une force particulièrement grande au point de vue économique : la crise d'une industrie, d'une nation atteint aussi les industries ou les nations voisines et peut avoir même des répercussions fâcheuses chez leurs concurrents. Parmi les entreprises qui sont les plus sensibles à cet égard, les banques de dépôts occupent la première place. La situation difficile d'une seule banque de dépôts engendre chez les déposants une méfiance qui s'étend, bien souvent sans discernement, aux banques de dépôts concurrentes, et qui se traduit par des retraits de fonds précipités, fort dangereux pour tous les établissements de crédit, même les plus solides. C'est pour cette raison que les banques se prêtent assez souvent un secours mutuel dans des moments délicats.

Certains s'autorisent de ces raisons pour recommander l'institution d'une solidarité permanente entre banques de dépôts par l'institution d'un fonds commun.

Un fonds commun est constitué par des verse-

ments que les banques effectuent périodiquement en temps normal, et qui sont investis en placements sûrs. Lorsqu'une banque adhérente au système se trouve dans l'impossibilité de rembourser ses dépôts, le fonds intervient, et rembourse les déposants jusqu'à concurrence des sommes dont il dispose. Si cela ne suffit pas, la différence est couverte par le produit de la liquidation de la banque, ou par de nouvelles taxes proportionnelles levées sur les autres banques. C'est en somme, une assurance mutuelle des banques pour garantir les dépôts.

C'est aux Etats-Unis que ces institutions sont, ou plutôt, ont été les plus nombreuses. En 1829, déjà, un fonds de garantie bancaire fut créé dans l'Etat de New-York, pour toutes les dettes des banques. Mais dans la pensée du législateur, c'étaient surtout les dettes provenant de l'émission des billets qu'il fallait ainsi assurer. Les dépôts en banque étaient encore trop peu importants à cette époque pour qu'on y ait pensé. Lors de la crise de 1837, le fonds de garantie fut débordé et s'effondra. La loi de 1829 fut alors amendée, et l'on décida que le fonds couvrirait seulement les pertes venant des émissions.

L'idée d'un fonds commun de garantie des dépôts en banque n'a commencé à se former aux Etats-Unis qu'après la crise de 1893, lors des beaux jours du mouvement populiste, dont c'était une plateforme électorale. Des tentatives furent faites dans les Etats où ce parti avait une certaine influence : dans le Kansas, en 1891, un projet, accepté par le Sénat, fut repoussé à quatre voix de majorité seulement par la Chambre des Représentants ; et dans

l'Etat de Nébraska, trois essais, en 1893, 1897 et 1899, échouèrent.

La crise de 1907 fut enfin suivie de réalisations positives. Successivement, les Etats d'Oklahoma (1907), Kansas (1909), Texas (1910), Nebraska (1911) créèrent des fonds de garantie. Un peu plus tard suivirent les Etats de Mississipi (1914), South Dakota (1915), North Dakota (1917), et de Washington (1917). La question fut posée sans succès dans un certain nombre d'autres Etats (Arkansas, Florida, Georgia, Iowa, Missouri, Montana, Nevada, Tennessee, Wisconsin). Une loi du Colorado, en 1911, instituant un système semblable à celui du Texas, fut déclarée nulle, comme entachée d'illégalité, par la Cour de Denver.

Il faut noter que dans aucun des huit systèmes qu'ont connus les Etats-Unis, l'Etat n'a accepté d'assumer la moindre responsabilité pour le paiement des dépôts, ni de verser aux fonds la moindre subvention lorsqu'ils se sont trouvés en déficit. Presque toutes ces lois de garantie interdisent rigoureusement aux banques d'annoncer que leurs déposants sont « protégés par l'Etat », et elles doivent spécifier « protégés par le fonds de garantie des dépôts de l'Etat », lorsqu'elles veulent s'en prévaloir.

Dans cinq des Etats énumérés ci-dessus, l'adhésion au système est obligatoire pour les State banks (Oklahoma, Nebraska, Mississipi, les deux Dakotas). Dans les Etats du Kansas et de Washington, elle est facultative. Au Texas, les banques ont le choix entre le fonds de garantie, et le « Bond security

system » (1). Les Trust Companies étaient assimilées aux banques par les lois de garantie des Etats de Nebraska, Texas, North Dakota, Washington. En Oklahoma, seuls leurs départements faisant office de banques d'épargne pouvaient adhérer au système.

La loi du Kansas imposait en outre aux banques certaines conditions pour être admises à adhérer au système. Les banques existant à la date de la promulgation de la loi (1909), devaient justifier de la possession d'une réserve égale au moins à 10 % du capital. Les banques créées postérieurement devaient, de plus, avoir fonctionné pendant un an. Le but de cette disposition était d'éviter la participation de banques peu solides ou n'ayant pas encore fait leurs preuves, susceptibles par conséquent, d'entraîner une ruine rapide du fonds de garantie. C'était là une sage précaution, qui fit gravement défaut aux systèmes des autres Etats. L'introduction de la loi dans l'Etat d'Oklahoma avait bien été précédée d'une tentative d'épuration des banques. Mais trop peu de temps fut laissé au Commissaire des banques pour pouvoir y procéder sérieusement, et le fonds

---

(1) Dans ce système, chaque banque doit transmettre chaque année, au Commissaire des banques, pour un montant égal à son capital, une obligation, police d'assurance ou autre garantie de paiement au profit des déposants. Ces garanties doivent être données par des personnes solvables ou par des sociétés (sauf celles adhérant au fonds de garantie bancaire). Lorsque la banque devient insolvable, les souscripteurs des garanties doivent verser au Commissaire, sur sa réquisition, les fonds pour lesquels elles se sont engagées, et qui servent à désintéresser les déposants.

de garantie de l'Oklahoma portait ainsi en lui-même un défaut qui lui fut fatal.

La grande difficulté des systèmes de garantie des dépôts fut rencontrée dans la détermination des contributions annuelles des banques et du montant auquel le fonds devait être maintenu en permanence. Dans les huit Etats, c'est le taux moyen des dépôts effectués chaque jour qui sert de base aux calculs. Presque partout, on sous-estima les risques. On prit comme indication le pourcentage des pertes subies par les déposants des National banks, qu'on estima avoir atteint en moyenne 1/20 % par an des dépôts totaux de ces banques, sur une période de 43 ans (1). On déduisit de là que le coût des primes d'assurance ne serait pas pour les banques un fardeau bien lourd. On eut aussi tendance à l'origine, à voir trop grand, et à croire que les fonds permettraient facilement le remboursement immédiat et intégral des dépôts des banques devenues insolvables. Ces erreurs nécessitèrent dans la suite de nombreuses et fréquentes modifications.

En Oklahoma, d'après la loi de 1907, une contribution de 1 % de la moyenne des dépôts journaliers devait être perçue sur le capital des banques de l'Etat. Si le fonds ainsi constitué devenait déficitaire, ou se montrait insuffisant pour faire face aux demandes des déposants, des taxes extraordinaires pouvaient être perçues jusqu'à concurrence de la somme nécessaire. Un amendement de 1909 éleva le montant du fonds de garantie à 5 % de la moyenne

---

(1) *Federal Reserve Bulletin*, sept. 1925, p. 628.

journalière des dépôts, niveau qui devait être atteint en seize ans par des versements annuels de  $1/4$  %. Les taxes extraordinaires ne pouvaient en aucun cas dépasser 2 % par an. En 1913, un second amendement réduisit le taux du fonds de garantie de 5 % à 2 %. Ce niveau même ne fut jamais atteint, dans la pratique. Les contributions annuelles furent limitées à  $1/5$  % de la moyenne journalière des dépôts, et des contributions ne dépassant pas non plus  $1/5$  % ne pouvaient être perçues à l'avenir que pendant les années 1914, 1915 et 1916.

Dans les Etats du Kansas et du Mississipi, les banques entrant dans le système devaient verser un droit d'entrée de 500 dollars par 100.000 dollars ou fraction de leurs dépôts. Des contributions annuelles de  $1/20$  % des dépôts devaient être perçues jusqu'à ce que le fonds atteignît 1.000.000 de dollars. Si le fonds devenait inférieur à 500.000 dollars, des contributions extraordinaires de  $1/20$  % pouvaient être exigées des banques, au nombre maximum de 5 par an.

Dans les Etats de Nebraska, et de South Dakota, des contributions de  $1/20$  % de la moyenne journalière des dépôts, étaient perçues deux fois par an, jusqu'à ce que le fonds atteignît 1,5 % du même taux. Si le fonds tombait au-dessous de 1 %, des contributions extraordinaires pouvaient être imposées aux banques de façon à le ramener à ce dernier chiffre. Ces contributions ne pouvaient en aucun cas excéder 1 % de la moyenne journalière des dépôts, par an. Les banques créées postérieurement à la loi devaient verser à leur entrée 4 % de leur capital

et les deux premières contributions annuelles devaient être calculées de telle sorte que, jointes au droit d'entrée, elles représentassent 1 % de la moyenne journalière des dépôts. Tous les fonds ainsi perçus étaient laissés à la garde des banques elles-mêmes, qui devaient les mettre à la disposition de la Commission du Fonds de Garantie, à première réquisition. Sauf cette dernière disposition, le régime était à peu près semblable dans l'Etat de North Dakota, avec des chiffres légèrement différents.

Au Texas, la première contribution de chaque banque devait être égale à 1 % de la moyenne journalière des dépôts. Ensuite, des contributions annuelles de 1/4 % étaient perçues, jusqu'à ce que le fonds atteignît 5.000.000 de dollars. Si le fonds tombait au-dessous de ce chiffre, des contributions extraordinaires pouvaient être perçues, mais elles ne devaient pas dépasser 2 % de la même moyenne.

Dans l'Etat de Washington, un premier fonds fut immédiatement constitué par des versements faits une fois pour toutes par les banques, de 1 % du montant de la moyenne de leurs dépôts de l'année 1916. Un second fonds était alimenté par des versements annuels de 1/10 %, jusqu'à ce qu'il atteignît 3 % de la moyenne des dépôts des banques faisant partie du système. Le premier fonds devait jouer le rôle de réserve, et des contributions extraordinaires ne dépassant pas 1/2 % des dépôts ne pouvaient être perçues que lorsqu'il devenait déficitaire.

Dans les huit Etats, ces fonds ne pouvaient servir qu'au remboursement des dépôts qui n'étaient accompagnés d'aucune garantie spéciale. Les dettes

que le banquier contracte du fait de ses endossements dans les opérations de réescompte, ou par des emprunts à des banquiers correspondants sont exclues de la protection du fonds de garantie. Il en est de même quelquefois des dépôts de fonds publics (Texas), et des dépôts pour lesquels sont convenus des taux d'intérêts supérieurs aux taux approuvés par les Commissaires des banques, ou fixés par la loi (Oklahoma, Kansas, Mississipi, North Dakota).

Les lois des huit Etats, sauf de deux d'entre eux (Kansas, Mississipi) établissaient pour le déposant le droit d'être payé dans les plus courts délais possibles. Sitôt qu'une banque se confiait au Commissaire des banques pour être liquidée, ou que les tribunaux la faisaient liquider par celui-ci, le liquidateur qu'il désignait remboursait les déposants sur justification de leurs créances, au prorata des espèces qu'il pouvait obtenir immédiatement des actifs de la banque. Le fonds de garantie intervenait ensuite. S'il ne suffisait pas, des certificats de créance négociables, et portant intérêts, étaient remis aux déposants pour ce qui restait à payer. Ces certificats étaient ultérieurement remboursés aux porteurs, soit sur les sommes provenant de la liquidation de la banque, soit sur les fonds provenant des contributions annuelles, ou des contributions extraordinaires perçues à cette occasion. Le fonds de garantie était subrogé aux droits qu'avaient sur l'actif de la banque les déposants qu'il avait remboursés.

Au Kansas, aucun essai n'était fait pour rembourser les déposants immédiatement. On commençait par leur donner les certificats de créance aux-

quels ils avaient droit, puis l'on procédait à la liquidation de la banque. Une fois l'actif réalisé, on payait les porteurs des certificats avec les sommes ainsi produites, et la différence était alors seulement, comblée par le fonds de garantie. On évitait de cette manière les liquidations précipitées, toujours désavantageuses. La loi du Mississippi laissait le choix du mode de paiement au Commissaire des banques. Celui-ci, d'après M. T. B. Robb (1), adopta le système du Kansas.

La plupart de ces fonds de garantie n'ont eu qu'une existence éphémère. Dès l'origine, ils se heurtèrent à de nombreuses difficultés. Bien que les lois des cinq Etats les y aient invitées (Oklahoma, Texas, les deux Dakotas, Washington), les banques nationales refusèrent d'y adhérer, sur la défense qui leur en fut faite par le Contrôleur de la Circulation. La légalité de ces fonds fut contestée à plusieurs reprises, notamment au Nebraska. Presque partout, leur fonctionnement donna des résultats décevants. En Oklahoma, après de graves difficultés qui firent même envisager, en 1913, une aide de l'Etat, le fonds de garantie s'était rétabli, grâce à la prospérité générale des banques américaines due à la guerre européenne, et, en 1915-1916, le Commissaire Lankford pouvait écrire que « la loi, fondée sur les grands principes de probité, d'équité et de justice, fonctionnait à l'entière satisfaction des déposants et des banquiers » (2). En 1920, toutes les dettes

---

(1) T. B. ROBB, *The guaranty of bank deposits* (Boston, 1921).

(2) Cité dans le *Federal Reserve Bulletin*, sept. 1925, p. 630.

du fonds avaient été payées, et il possédait même un certain excédent de ressources disponibles. Mais la crise de 1921 vint détruire cette apparence favorable. Il se produisit un si grand nombre de carences bancaires que l'on ne put envisager la possibilité de rembourser les déposants, même dans un avenir éloigné. La loi devint complètement inopérante, et fut abrogée le 31 mars 1923.

Le système du Kansas, pourtant le plus modéré et le plus sage de tous, ne put, lui aussi, résister à la crise de 1920-1921. Le fonds de garantie, épuisé dès 1920, se trouva peu après en face de 6.000.000 de dollars de dépôts à rembourser. Un dixième des banques adhérentes furent acculées à la faillite. Toutes les banques solvables se retirèrent alors du système, qui était facultatif (cf. *supra*). Des poursuites ayant été engagées contre elles, la Cour Suprême du Kansas déclara, le 10 avril 1926, que toutes les banques pouvaient se retirer du fonds de garantie, en abandonnant les cautions qu'elles avaient dû y verser à leur entrée, et qu'elles étaient déchargées de toute autre responsabilité.

Le fonds de garantie du Nebraska s'écroula en 1929, entraînant avec lui la chute de 110 State banks.

Au Texas, une loi de février 1925 permit aux State banks de choisir à nouveau entre le fonds de garantie et le « bond security system ». L'effet de cette loi ne se fit pas attendre, et de mai à septembre 1925, 250 banques passèrent au second système.

La même année, le fonds de garantie fut supprimé dans l'Etat de South Dakota. Il ne fonctionnait plus, depuis la guerre, de façon satisfaisante.

L'Etat de Washington, pour la même raison, abrogea en 1929 sa loi de garantie des dépôts.

A l'heure actuelle, la garantie mutuelle des dépôts en banque ne semble donc plus subsister que dans les Etats de Mississipi, Texas (partiellement), et dans le North Dakota, où son application avait été suspendue après la guerre.

Cependant, ces expériences peu satisfaisantes ne semblent pas avoir découragé les partisans du système. Le Gouverneur Hunt (de l'Arizona), en 1923 et 1925, le Gouverneur Erickson (du Montana), en 1925, recommandèrent aux législatures de ces Etats d'établir des fonds de garantie (1). Dans son message de 1931, le Gouverneur Bryan recommanda à la législature du Nebraska de remettre en vigueur la loi de 1911. Vu l'expérience récente de 1929, l'assentiment des Chambres à cette proposition paraît peu probable.

Le peu de succès de ces institutions est dû tout d'abord à ce que les banques sérieuses se soucient peu de soutenir de leurs versements des concurrents imprudents, ou trop nombreux. La sécurité artificielle donnée aux déposants a été quelquefois la cause de la multiplication de petites banques peu viables. Tel fut le cas, par exemple, du Kansas. Les applications pratiques du système soulèvent des objections non moins graves. Les expériences américaines ont montré suffisamment la difficulté d'adapter les principes de l'assurance à la matière des dépôts en banque. Presque partout, les fonds de garantie

---

(1) *Federal Reserve Bulletin*, sept. 1925. p, 627.

n'ont pas résisté à la première crise bancaire ayant quelque gravité. Les risques couverts sont, en effet, considérables, assumés par un nombre relativement petit de cotisants, et ils se réalisent souvent simultanément, par masses énormes qui ont tôt fait de submerger les fonds péniblement amassés. Il n'en est pas de même dans les assurances ordinaires, où les risques sont divisés, et où les sinistres se présentent avec une certaine régularité. Les opérations de réassurance, si répandues pour les gros risques, sont également une chose impossible pour les fonds de garantie. Enfin, il nous semble en tous points hasardé et dangereux d'assimiler à un simple accident la mauvaise situation d'une banque de dépôts, dont, la plupart du temps, la politique des dirigeants porte l'entière responsabilité.

Pour ces raisons, les systèmes de fonds communs sont peu répandus en dehors des Etats-Unis. Il n'y a guère que la Tchéco-Slovaquie qui en possède un. La loi n° 238 du 10 octobre 1924 a en effet établi un « Fonds général des Etablissements financiers de la République tchécoslovaque », qui présente certaines ressemblances avec les fonds de garantie américains, mais s'en distingue cependant par la place qu'y tient l'intervention de l'Etat.

Cette institution est un fonds commun groupant obligatoirement les établissements financiers les plus importants de la Tchéco-Slovaquie. Il est destiné à assurer, jusqu'à concurrence de 80 % de leur montant, le remboursement des dépôts des établissements affiliés, au cas où ceux-ci seraient dans l'impossibilité d'y procéder. Il est alimenté par des verse-

ments effectués périodiquement par les établissements financiers, d'un montant égal à 1,5 % du total des intérêts servis aux déposants. L'Etat participe au fonds par une dotation qui, d'après un projet de loi récent, doit être augmentée de 50.000.000 de couronnes (1).

Pour constituer au fonds un capital suffisant, la loi prévoyait un délai de cinq ans avant sa mise en fonctionnement au profit des déposants. En cas de déficit extraordinaire, le fonds général peut émettre des obligations auxquelles les établissements adhérents doivent souscrire jusqu'à concurrence de 1/4 de leurs dépôts.

Le fonds est autonome, mais le gouvernement conserve un droit de contrôle sur sa gestion. Il est géré par un conseil d'administration de 17 membres (21 dans le nouveau projet) nommés par le gouvernement sur la proposition des établissements adhérents.

En France, la proposition de loi de MM. Ambroise Rendu, Xavier Vallat, Magne, de Gailhard-Bancel du 19 janvier 1922, s'inspirait d'idées analogues. Elle demandait la création d'un Conseil national des banques françaises, qui, sans s'immiscer dans la gestion des banques, aurait donné son avis sur les bilans annuels des établissements de crédit et aurait surveillé leurs émissions de titres. D'après l'article 8 du projet, les ressources du Conseil étaient assurées par des prélèvements de 3 % sur les béné-

---

(1) *Prager Presse*, 7 février 1932. *Bulletin quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations Economiques*, 16 février 1932.

fices nets annuels de toutes les banques françaises, et de 2 % sur les coupons des actions et obligations des banques et établissements de crédit étrangers qui paient, en France, l'impôt sur les valeurs étrangères. Ces ressources étaient destinées en premier lieu à payer les frais généraux du Conseil, et ensuite, à constituer un fonds de réserve pour venir en aide aux banques en difficulté. Lorsque cette réserve atteignait 100.000.000 de francs, les versements annuels étaient réduits de moitié.

Ce projet fut vivement critiqué par M. Fernand Faure : « Les mesures visées par les articles 8 et 9, « disait-il notamment, ne seraient pas seulement « arbitraires ou injustes. Elles seraient malfaisantes « par l'encouragement ou tout au moins la sécurité « qu'elles donneraient aux médiocres, aux faibles, « pour ne pas dire aux malhonnêtes, et par le découragement qu'elles ne manqueraient pas de provoquer chez les autres » (1). En dehors de ces objections, déjà développées ci-dessus au sujet des systèmes américains, on peut encore opposer au projet Ambroise Rendu l'insuffisance du fonds qu'il avait prévu. On peut se demander, en effet, si cette somme pourrait être, à elle seule, une aide suffisante aux difficultés d'établissements de crédit dont les dépôts se chiffrent souvent par milliards.

---

(1) *Revue politique et parlementaire*, mars 1922, p. 347.

---

## CHAPITRE V

### La réglementation des opérations des Banques.

---

#### SECTION PREMIÈRE

##### *Législation des Etats-Unis.*

La réglementation des opérations des banques a deux objets principaux : la protection du déposant et la lutte contre l'inflation de crédit. La protection du déposant a été longtemps à cet égard l'unique préoccupation du législateur américain, qui cherchait à imposer certaines limites à la hardiesse excessive des banques. Mais jusqu'à ces derniers temps, avant la politique d'inflation inaugurée par le président Hoover, c'était plutôt contre le second de ces périls, l'inflation de crédit, qu'étaient dirigés les efforts des organismes de contrôle des banques des Etats-Unis. Par l'intermédiaire de certaines de ces réglementations, ces organismes exercent un contrôle du crédit, et ils ont tenté parfois d'en freiner les excès spéculatifs.

On peut distinguer dans ces réglementations deux groupes principaux : les unes imposent aux banques de conserver en face de leurs dépôts une certaine proportion d'encaisse ou de placements immédiatement réalisables. D'autres proscrivent ou limitent certaines opérations jugées dangereuses (spéculations

sur titres, prises fermes d'émission), ou entraînant des immobilisations (achats d'immeubles ou de titres, prêts hypothécaires) ou des opérations de complaisance (prêts aux directeurs et employés des banques, ou à des entreprises dépendant d'eux).

Dès l'origine, on trouve aux Etats-Unis des réglementations bancaires. Les chartes individuelles accordées par les législatures des Etats étaient extrêmement détaillées et énuméraient longuement les opérations que les banques pouvaient effectuer, et celles qui leur étaient interdites. On cherchait par là à protéger les porteurs de billets de ces banques, alors dotées du droit d'émission. La même préoccupation fit imposer aux banques l'obligation de conserver des réserves en espèces pour faire face aux demandes de remboursement des billets. Ce ne fut pas d'ailleurs sans résistances : au Massachussets, en 1840 (1), un comité chargé d'étudier les questions bancaires trouva inconstitutionnelles de telles exigences, comme n'ayant pas été prévues lors de la création des banques auxquelles on voulait les imposer. L'opinion évolua, et, en 1858, une loi du même Etat rendait obligatoire pour les banques la constitution d'encaisses d'un montant égal à 15 % de leur circulation et de leurs dépôts. Ce système se généralisa pour la protection des porteurs de billets, mais son développement fut plus lent en faveur des déposants. C'est surtout le National Bank Act qui les répandit.

---

(1) R. D. DEWEY, *State banking before Civil War.*

## PARAGRAPHE PREMIER.

## LES RÉSERVES (1)

*Législation fédérale.*

La législation fédérale en la matière est constituée par le National Bank Act (25 février 1863 et 4 juin 1864), le Federal Reserve Act (23 décembre 1913), et un amendement du 21 juin 1917. Un projet de réforme a été élaboré dernièrement par le « Committee on bank reserves of the Federal Reserve System ». Nous reproduisons ci-après un tableau publié dans le rapport de ce comité (2), qui montre clairement les encaisses exigées par ces différentes lois.

Le but des exigences du National Bank Act était de protéger le public, porteurs de billets et déposants, contre l'insolvabilité des banques, qui devaient ainsi avoir continuellement des fonds disponibles. Mais en réalité, ce système était loin d'être une véritable garantie pour le déposant. Les « country banks », attirées par les intérêts qui leur étaient versés, plaçaient le maximum autorisé de leurs « réserves » dans les « Reserve City banks », qui traitaient ces fonds comme des dépôts ordinaires. Le même fait se reproduisait pour les « Reserve City banks » à l'égard

---

(1) Les « réserves » dont il est question dans la loi américaine n'ont rien de commun avec les réserves légales des sociétés françaises (en angl. « surplus »).

(2) *Member Bank Reserves*. Report of the Committee on bank reserves of the Federal Reserve system (Government printing Office, Washington, 1931).

| CLASSIFICATION<br>DES BANQUES                                                   | RÉSERVE REQUISE<br>CONTRE                                                                                   |                                                   | PART DE LA RÉSERVE GARDÉE                     |                                            |                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Central Reserve city<br>banks.<br>Reserve city banks. .<br>Country banks. . . . | 1°) <i>Banques nationales, avant 1913.</i>                                                                  |                                                   |                                               |                                            |                                                         |
|                                                                                 | Total des dépôts net                                                                                        |                                                   | En caisse                                     | En caisse ou déposé<br>chez correspondants |                                                         |
|                                                                                 | 25 %                                                                                                        | tout                                              | "                                             |                                            |                                                         |
|                                                                                 | 25 %                                                                                                        | 1/2                                               | 1/2                                           |                                            |                                                         |
|                                                                                 | 15 %                                                                                                        | 2/5                                               | 3/5                                           |                                            |                                                         |
|                                                                                 | 2°) <i>Banques adhérentes au système de Réserve Fédérale<br/>(Federal Reserve Act, 24 déc. 1913).</i>       |                                                   |                                               |                                            |                                                         |
|                                                                                 | Net demand (1)<br>deposits                                                                                  | Time<br>deposits                                  | Déposé dans les<br>banques<br>de Rés. Féd.    | En caisse                                  | Au choix                                                |
|                                                                                 | 18 %                                                                                                        | 5 %                                               | 7/18                                          | 6/18                                       | 5/18                                                    |
|                                                                                 | 15 %                                                                                                        | 5 %                                               | 6/15                                          | 5/15                                       | 4/15                                                    |
|                                                                                 | 12 %                                                                                                        | 5 %                                               | 5/12                                          | 4/12                                       | 3/12                                                    |
| Central Reserve city<br>banks.<br>Reserve city banks. .<br>Country banks. . . . | 3°) <i>Banques adhérentes au système de Réserve Fédérale<br/>(Amendement du 21 juin 1917).</i>              |                                                   |                                               |                                            |                                                         |
|                                                                                 | Net demand<br>deposits                                                                                      | Time<br>deposits                                  | Déposé dans une banque<br>de Réserve Fédérale |                                            |                                                         |
|                                                                                 | 13 %                                                                                                        | 3 %                                               | tout                                          |                                            |                                                         |
|                                                                                 | 10 %                                                                                                        | 3 %                                               | "                                             |                                            |                                                         |
|                                                                                 | 7 %                                                                                                         | 3 %                                               | "                                             |                                            |                                                         |
|                                                                                 | 4°) <i>Projet du « Committee on bank reserves ».</i>                                                        |                                                   |                                               |                                            |                                                         |
|                                                                                 | Total des dépôts<br>net                                                                                     | Moyenne des dé-<br>bits des comptes<br>de dépôts. | Déposé dans une banque<br>de Réserve Fédérale |                                            | Au choix, en caisse<br>ou banque<br>de Réserve Fédérale |
|                                                                                 | 5 %                                                                                                         | 50 %                                              | 4/5                                           |                                            | 1/5                                                     |
|                                                                                 | 5 %                                                                                                         | 50 %                                              | 2/5                                           |                                            | 3/5                                                     |
|                                                                                 | Banques adhérentes<br>voisines d'une ban-<br>que de Réserve Féd.<br>Autres banques adhé-<br>rentes. . . . . |                                                   |                                               |                                            |                                                         |

(1) Les « demand deposits » comprennent les dépôts à moins de 30 jours.

des « Central reserve city banks ». Par le jeu de cette pyramide de dépôts, il se faisait tout d'abord que les encaisses étaient beaucoup plus faibles qu'il n'apparaît à première vue : 1.000.000 de dollars déposés dans une country bank n'étaient finalement garantis que par un peu moins de 75.000 dollars en espèces, soit à peu près un treizième. Fait plus grave, les dépôts ainsi centralisés dans quelques grandes villes étaient utilisés principalement en prêts au jour le jour à des spéculateurs en bourse, ce qui n'est pas précisément l'idéal d'une garantie. Enfin, l'éparpillement des réserves en espèces à travers toutes les banques, et leur fixation rigide, raréfiait la masse des fonds disponibles au lieu de l'augmenter. On a justement comparé ce système à une commune qui, ne disposant que d'une citerne maigrement approvisionnée, donnerait un seau d'eau à garder en réserve à chacun de ses administrés pour se protéger de l'incendie. En cas de crise, leur petite encaisse-espèces épuisée, les banques se trouvaient aux prises avec les pires difficultés, dont pâtissaient tout particulièrement les déposants.

C'est pour ces raisons que le Federal Reserve Act, puis l'amendement du 21 juin 1917, ont réduit le taux des réserves exigées, qu'ils ont, d'autre part, rendues plus efficaces en les concentrant dans les banques de Réserve Fédérale. Ces banques, ne traitant aucune opération avec le public, sont désintéressées, et ne paient d'ailleurs aucun intérêt sur les dépôts ainsi effectués. De là vient que les chiffres des réserves, qui étaient autrefois des minima, sont considérés aujourd'hui comme des maxima ; les ban-

ques peuvent, en cas de besoin, retirer une partie de leurs dépôts de la banque de Réserve Fédérale. Les pourcentages sont en effet établis sur la moyenne des dépôts journaliers de chaque banque, moyenne calculée d'après des périodes semi-hebdomadaires pour les banques des villes où se trouvent des banques de réserve fédérale, hebdomadaires dans les autres villes qui sont des « reserves cities », et semi-mensuelles pour les « country banks ». Une banque peut donc fort bien tenir ses « reserves » au-dessous du niveau prescrit pendant une partie de la période, à condition de les ramener ensuite au-dessus de ce niveau pendant le temps et au point suffisants pour les rendre conformes à la moyenne exigée pour l'ensemble de la période. Lorsque les dépôts d'une banque à la banque de Réserve Fédérale sont insuffisants pendant la période fixée, la banque ne peut procéder à de nouveaux placements ou distribuer des dividendes avant d'y avoir remédié (Fed. Rs. Act, Sec. 19).

Le maintien de ces dépôts dans les banques de réserve fédérale n'a plus maintenant pour objet direct la protection des déposants. « Dans l'organisation actuelle de notre système bancaire, les « dispositions légales visant les « reserves » des « banques adhérentes contribuent à la sécurité des « déposants, plus en fournissant aux banques de « réserve les fonds nécessaires pour aider les banques « en cas de besoin, et en fortifiant l'ensemble du « système bancaire par l'exercice d'un contrôle « du crédit, qu'en déterminant la masse des encaisses « à détenir par chaque banque. Pour pouvoir utiliser, « en cas de besoin, toute la force des banques de

« réserve, il est essentiel que chaque banque adhère »  
 « rente garde un portefeuille adéquat de ressources »  
 « certaines rapidement convertibles en espèces, et »  
 « particulièrement de ressources admises au rées- »  
 « compte par les banques de Réserve » (1).

C'est en effet dans le sens d'un contrôle du crédit qu'est dirigé le nouveau projet du « Committee on bank reserves ». Les modifications apportées aux taux des « reserves » ont pour but de combattre plus efficacement l'inflation de crédit. On avait remarqué, en effet, avant la crise boursière de 1929, que les « reserves » ne suivaient pas du tout le développement des opérations des banques, et même que parfois, elles avaient des mouvements de sens opposés à ceux des dépôts qu'elles devaient représenter. C'est pour remédier à cet inconvénient que le projet établit un nouveau pourcentage, fondé sur la moyenne journalière des débits des comptes de dépôts.

### *Législation des Etats (2).*

L'exigence de « reserves » proportionnelles aux dépôts en banque est la disposition la plus généralement admise dans les législations bancaires des Etats. Seuls, le district fédéral de Columbia et l'Illinois ne possèdent aucune réglementation à cet égard. Mais le Commissaire aux banques de ce dernier Etat a pris l'habitude d'exiger en pratique

---

(1) *Member Bank Reserves, op. cit.*, p. 8.

(2) *Federal Reserve Bulletin*. State laws relating to bank reserves. Sept. 1930, pp. 570 à 597.

des réserves de 15 % des dépôts. Au Massachussets et au New-Hampshire, les Trust Cies sont seules soumises à des réglementations de ce genre.

Ces mesures ont été partout prises à l'origine dans le souci de protéger les déposants. En réalité, ce but n'est pas toujours atteint, certaines particularités empêchant quelquefois le système de fonctionner de manière efficace.

Les dépôts en garantie desquels des réserves sont exigées sont les « demand deposits » (1) et, sauf dans six Etats (Alabama, Delaware, Louisiane, Maine, Maryland et New-York) les « time deposits ». Les dépôts appartenant au Gouvernement fédéral, à l'Etat ou à ses subdivisions administratives, aux caisses d'épargne postales ne sont pas comptés avec ces dépôts dans certains Etats (Californie, South Dakota).

*Taux de la réserve.* — Le taux de la réserve va de 7 % (South Carolina) à 20 % (South Dakota, Texas). Le plus répandu est celui de 15 %. Dans 17 Etats, le taux des réserves exigées en contrepartie des « time deposits » est réduit, et va de 3 % (South Carolina) à 10 % (Oregon), 3 et 5 % étant les taux les plus souvent appliqués.

Dans certains Etats, on a tenté d'établir des taux différents, variant avec l'activité présumée des affaires de la banque. On ne doit pas tenir compte, en effet, de la seule masse des dépôts, mais aussi de la

---

(1) Les « demand deposits » comprennent toujours à la fois les dépôts à vue et les dépôts à moins de 30 jours.

fréquence de leurs retraits, pour leur assurer une protection véritablement efficace. Les moyens employés à cet égard par les législations de 10 Etats, reposent sur l'idée, déjà rencontrée précédemment (cf. ch. III), que la population des villes donne une image satisfaisante de l'activité des affaires. De là, les dispositions des lois bancaires des Etats de Nebraska, Oklahoma, Mississippi, Missouri, California, Arizona et New-York, établissant des taux de réserve variant avec le chiffre de la population des villes où se trouvent les banques (New-York : 18 % au-dessus de 1.500.000 habitants 15 %, entre 1.000.000 et 1.500.000 habitants, 12 % partout ailleurs).

Dans les Etats de Texas, Minnesota, Kentucky, les taux des réserves sont plus élevés pour les banques situées dans les villes centrales de réserve fédérale. Dans quelques-uns des Etats où les réserves doivent être obligatoirement déposées dans certaines banques limitativement désignées comme agents de réserve, ces dernières sont soumises à des exigences plus sévères que les banques ordinaires (Montana, 15 % au lieu de 10, Nevada, 25 % au lieu de 15, Colorado, 25 % au lieu de 10).

*Nature de la réserve.* — Les réserves peuvent être constituées par des espèces, des dépôts dans d'autres banques, ou par des titres. Les lois de 15 Etats imposent pour les réserves ces emplois dans des proportions variables. Dans les autres Etats, soit les emplois en espèces, soit ceux en titres, soit les deux ne sont pas exigés.

### 1<sup>o</sup> *Encaisses.*

Aucune proportion des réserves à conserver en caisse n'est imposée dans les Etats de South Dakota, New Mexico, Montana, Michigan, Indiana, Illinois. Dans ces six Etats, toute la réserve doit être constituée par des dépôts dans d'autres banques. Dans d'autres Etats (Idaho, Maine, Nebraska, North Carolina, South Carolina, Tennessee, Virginia, Washington, Wisconsin, Wyoming), et pour certaines banques de l'Arkansas et du Texas, la loi prévoit seulement qu'une partie des réserves, qui n'est pas précisée, sera gardée en caisse par les banques.

Lorsqu'une proportion est fixée, elle va de 1/10 à 1/2, 1/3 et 1/5 étant les chiffres les plus souvent adoptés.

Presque partout, ces encaisses doivent consister exclusivement en espèces ou en billets. Cependant, dans l'Etat de Rhode Island, les obligations à vue des Etats-Unis, et dans l'Etat de Washington, les chèques sur banques solvables sont admis à y figurer.

### 2<sup>o</sup> *Dépôts dans d'autres banques.*

Ce système, imité du National Bank Act, n'offre aucune garantie réelle, puisque les banques dépositaires peuvent employer les réserves ainsi déposées comme des dépôts ordinaires. Ce défaut est encore aggravé dans 13 Etats dont les lois ne déterminent même pas quelles sont les banques pouvant agir comme agents de réserve (Alabama, Indiana, Kentucky, Louisiane, Mississippi, New-Jersey, South Carolina, Tennessee, Utah, Virginia, West Virginia, Wyoming).

Dans 22 Etats, les banques agents de réserve sont déterminées par le Commissaire aux banques de l'Etat. On exige quelquefois d'elles un capital minimum (6 Etats).

Pour diviser les risques, certaines lois prévoient que chaque banque ne déposera chez un même agent de réserve qu'une fraction de ses réserves, égale à un pourcentage déterminé du capital de la banque agent de réserve (Arizona, 25 % ; Ohio, 50 %, Texas, 20 %).

Dans quelques Etats, on s'est préoccupé de la complicité qui pourrait exister pour tourner la loi, entre plusieurs banques agissant comme dépositaires les unes pour les autres. Les lois de l'Arizona et de la Floride interdisent les dépôts réciproques et les comptes-courants entre banques dépositaires et banques déposantes. La loi du Kansas exige même que les actionnaires de la banque dépositaire ne soient pas les mêmes que ceux de la banque déposante.

### 3° *Titres.*

L'investissement en titres des réserves est permis ou même prescrit par les lois bancaires de 21 Etats dans une proportion qui va de la totalité à 1/6.

Dans 10 Etats, ces titres doivent être exclusivement des titres du Gouvernement fédéral. Certaines lois y ajoutent les titres émis par l'Etat lui-même ou par ses subdivisions administratives, ou même par d'autres Etats de l'Union. Dans les Etats de Kansas, Maryland, North Dakota, les titres de certaines sociétés, limitativement énumérées, peuvent éga-

lement figurer à la réserve. En Louisiane, les titres de toute société sont admis.

Les titres doivent être évalués au cours du marché (Massachussets, Nebraska, Oregon), ou à 90 % de leur valeur nominale (Delaware : obligations fédérales seulement).

Les mêmes réglementations s'appliquent aux Trust Companies dans la plupart des Etats. Des régimes spéciaux sont quelquefois prévus, mais ils diffèrent généralement peu de ceux qui s'appliquent aux State banks.

## PARAGRAPHE II

### LIMITATIONS ET INTERDICTIONS DE CERTAINES OPÉRATIONS

#### *Législation fédérale.*

Le National Bank Act, le Federal Reserve Act et de nombreux amendements ont interdit aux banques adhérant au système de réserve fédérale de pratiquer certaines opérations au delà d'une limite déterminée. Ces limitations ont pour but d'empêcher ces banques de traiter des affaires requérant des immobilisations de capitaux (achats de biens immobiliers, prêts sur hypothèques), ou présentant des risques importants (achats et ventes de titres), ou encore de leur imposer une certaine division des risques (limitation des prêts qu'une banque peut accorder à une même personne ou entreprise).

#### 1° Opérations sur *biens immobiliers*.

D'après le National Bank Act (United States Revised Statutes, Sec. 5137), il était interdit aux banques

nationales d'acheter ou de posséder des biens immobiliers autres que ceux immédiatement nécessaires à la conduite de leurs affaires. Toutefois, elles pouvaient acquérir et conserver pendant cinq ans au plus, les biens qui leur seraient remis en remboursement d'un prêt auquel ils servaient de garantie, contracté antérieurement et de bonne foi, ou qui seraient vendus après jugement pour rembourser ce prêt. Ces dispositions ont pour but d'éviter les pertes qui pourraient provenir d'une liquidation de ces biens faite à un moment défavorable.

Une section 3 du Mac Fadden Act (25 février 1927) a rendu la loi moins stricte ; de sorte que les banques nationales peuvent maintenant acheter des biens immobiliers dans le but d'agrandissements futurs de leurs installations.

Une banque nationale peut consentir des prêts sur première hypothèque sur les biens situés dans le district de Réserve Fédérale auquel elle appartient, ou dans un rayon de 100 milles autour de la ville où elle se trouve. Mais ces prêts ne peuvent dépasser 50 % de la valeur de l'immeuble qui les garantit, et ne peuvent être consentis pour une durée supérieure à 5 ans. Aucune banque nationale ne doit faire de tels prêts pour un montant total dépassant 25 % de son capital et de ses réserves, ou 50 % de ses dépôts d'épargne (Sec. 24 Fed. Res. Act, amendé par Sec. 16. Mc. Fadden Act.)

Les banques membres du système de Réserve Fédérale autres que les banques nationales sont régies en cette matière par les lois bancaires des Etats auxquels elles appartiennent,

## 2<sup>o</sup> Titres.

Le Mac Fadden Act (sec. 2, complétant l'alinéa 7 de la Sec. 5136 U. S. R. S.) a étroitement réglementé l'achat et la vente de titres par les banques nationales et a soumis en fait ces opérations au contrôle absolu du Contrôleur de la circulation. Les banques nationales ne peuvent, en effet, acheter et vendre que les obligations négociables communément connues comme « investment securities ». C'est au Contrôleur de la circulation que le Mc Fadden Act attribue le pouvoir de définir le terme « investment securities ». Par là, ce dernier peut exclure tous les titres qu'il ne jugerait pas assez solides pour les placements des banques.

De plus, une banque nationale ne peut investir dans les mêmes obligations plus de 25 % de son capital et de ses réserves. Mais cette limitation ne s'applique pas aux placements en titres d'Etat des Etats-Unis, des Etats particuliers ou de leurs subdivisions politiques, et aux obligations émises en vertu du Federal Farm Loan Act.

Dans un règlement du 30 juin 1927, le Contrôleur de la circulation a fixé les conditions auxquelles il pouvait admettre une obligation comme « investment security ». Mais il n'a pas donné une définition générale. L'obligation, dit-il, doit être négociable, c'est-à-dire qu'elle doit avoir un marché qui lui permette d'être vendue immédiatement à sa valeur intrinsèque. Pour apprécier cette négociabilité, le Contrôleur s'inspire dans chaque cas des faits et des circonstances particulières, mais il exige dans tous les cas, que l'im-

portance de l'émission des titres et de sa répartition dans le public ait été telle qu'elle leur assure un marché suffisamment vaste. De plus, lors de l'émission de ces obligations, il doit avoir été établi un garant (trustee) indépendant du débiteur, et ce garant doit être une banque ou un trust company pour les émissions postérieures de 60 jours à la date du règlement.

Les banques nationales ont ainsi vu écarter de leurs placements les actions de toutes sociétés, même les plus solides. Cela semble excessif, car le Contrôleur aurait tout aussi bien pu surveiller les placements en actions que ceux en obligations. Ces dispositions empêchent aussi les banques nationales de procéder à des opérations d'émission de titres. Dans la pratique, elles ont su tourner cette difficulté, et les plus importantes d'entre elles sont doublées d'une « investment company », qui porte presque le même nom, et dont les actionnaires sont les mêmes personnes.

Les « State banks et Trust Cies » adhérentes au système de Réserve fédérale sont réglementées sur ce point par les lois bancaires des Etats dont elles dépendent. Ces lois sont souvent, d'ailleurs, plus sévères en cette matière que la loi fédérale.

Notons que le National Bank Act (U. S. R. S, Sec. 5201) et les lois bancaires de la plupart des Etats interdisent aux banques d'acheter leurs propres actions, ou de consentir des prêts garantis par elles. Cette règle souffre quelquefois certaines exceptions, lorsque par exemple cet achat est le seul

moyen d'éviter des pertes sur une avance préalablement accordée de bonne foi.

3° *Limitation des prêts* à une même personne ou entreprise.

Le but de cette mesure est d'éviter qu'une banque ne soit trop touchée par la chute d'un seul de ses débiteurs. Une partie très délicate du métier de banquier est de savoir étudier les risques. Il est non moins important de savoir bien les diviser, chose à laquelle les banques manquent parfois par négligence, ou par complaisance envers un client à puissantes relations. Ce mal était particulièrement répandu aux Etats-Unis, ainsi qu'en témoigne l'abondance de la législation restrictive sur ce point.

Le texte primitif du National Bank Act (U. S. R. S. Sec. 5200) a été, en effet, modifié par toute une série d'amendements, dont le plus important fut celui du 22 octobre 1919. La grande obscurité qui résultait de tous ces textes nécessita une codification claire et précise, qui fut donnée dans le Mac Fadden Act (Sec. 10).

Le principe posé dans la loi est que le total des engagements d'une personne, ou d'une société de personnes ou de capitaux, envers une banque nationale ou adhérente au système de Réserve Fédérale, ne devra jamais dépasser 10 % du capital et des réserves de cette banque. Dans ces engagements figurent non seulement ceux résultant d'un prêt consenti par la banque, mais encore ceux résultant d'escomptes où le client a la qualité de tireur, de tiré, d'endosseur, de garant, de vendeur.

Sont exceptés de cette limitation les engagements résultant de traites ou de lettres de change tirées de bonne foi sur des valeurs existant réellement, de l'escompte de papier commercial, d'acceptations de banque, et les engagements de bonne foi portant sur des valeurs réelles ou garantis par des marchandises en cours d'expédition. Les engagements résultant de l'endossement de papier non commercial négocié à la banque, ou les engagements garantis par 100 % de titres fédéraux, peuvent atteindre jusqu'à 25 % du capital et des réserves de la banque. Enfin, un régime spécial vise les traites documentaires : les engagements en résultant peuvent, par échelons, s'élever de 25 %, lorsque les produits garantissant la traite ont une valeur égale à 115 % de son montant, à 50 % du capital et des réserves, lorsque la valeur de ces produits atteint 140 % du montant de la traite.

Les exceptions au principe sont tellement nombreuses que l'on peut se demander si cette mesure a une efficacité réelle. Effectivement, après le vote de l'amendement de 1919, le Contrôleur de la circulation a recommandé au Congrès de fixer un maximum qui ne puisse être dépassé en aucun cas (1). Son vœu n'a pas été entendu.

---

(1) *Reports of the Comptroller of the Currency. Legislation recommended* (1919, p. 145 ; 1920, p. 60).

*Législation des Etats.*

1<sup>o</sup> *Opérations sur biens immobiliers* (Loi de New-York).

Les restrictions quant au droit de posséder des immeubles se trouvant dans la loi bancaire de l'Etat de New-York sont les mêmes que celles du National Bank Act, à de très légères différences près (Banking Law, sec. 106, 107).

Les réglementations des prêts hypothécaires présentent quelques différences. Une banque de l'Etat de New-York peut, en effet, prêter autrement qu'en première hypothèque, pourvu que la dette grevant le bien hypothéqué soit inférieure à 10 % du capital et des réserves de la banque, et aux  $\frac{2}{3}$  de la valeur de ce bien.

D'autre part, la loi fixe entre le total des prêts hypothécaires que peut accorder une banque et le total de ses ressources, des proportions qui ne doivent pas être dépassées : ces proportions sont de 15 % lorsque la banque est située dans une ville de plus de 1.500.000 habitants, de 40 % dans un village de moins de 1.500 habitants, et de 25 % partout ailleurs. Ces taux différents sont assez justifiés. Ils correspondent aux différences existant entre les banques des grandes villes, dont les opérations sont à peu près analogues à celles des grandes banques de dépôts françaises et les banques de campagne, qui prêtent volontiers à l'agriculteur, et dont les dépôts à vue, peu considérables, n'ont pas une très grande activité. Cette limitation n'est d'ailleurs pas imposée aux Trust Companies.

2° *Titres.*

La loi bancaire de New-York autorise les banques « à acheter et à posséder tous titres, bons et obligations portant intérêts des Etats-Unis, de l'Etat « de New-York, ou de toutes villes, comtés, villages « de cet Etat, dont les intérêts ne sont pas arriérés » (sec. 106). Cette disposition est appliquée restrictive-ment. D'après le Commissaire aux banques de New-York, les banques ne peuvent acheter d'autres titres, et les tribunaux ont décidé, dans certains cas, que les banques ne pouvaient acheter en vue de la revente avec bénéfices, des titres de l'Etat, et, *a fortiori*, des titres ordinaires. Une banque ne peut être actionnaire d'une société (Fed. Res. Bulletin, juill. 1930).

Au contraire, toute liberté à ce point de vue est accordée aux Trust Companies, qui doivent seulement ne pas investir dans les mêmes titres plus de 10 % de leur capital et de leurs réserves.

Parmi les autres Etats, 15 prohibent formellement l'achat de titres autres que les titres fédéraux ou des Etats (1).

A l'opposé, 15 Etats permettent aux banques les placements en titres, et 28 les permettent aux Trust Cies. Les lois du Connecticut, du Delaware et de la North Carolina, pour les state banks et les Trust companies, celles du New-Hampshire, Missouri, South

---

(1) Colorado, Georgia, Kansas, Montana, Nebraska, North Dakota. Dans les Etats de Floride, Idaho, Mississippi, Nevada, Oregon, South Dakota, Washington, l'interdiction s'applique aux Trust Companies (*Federal Reserve Bulletin*, juill. 1930, p. 456).

Carolina, West Virginia, pour les Trust companies, seules autorisées à acheter des titres quelconques, fixent une limitation à ces opérations. Les lois des autres Etats ne contiennent aucune disposition spéciale touchant la question.

3° *Limitation des prêts* consentis à une même personne ou entreprise.

De même que le National Bank Act, la loi bancaire de New-York limite en principe, les prêts faits directement ou indirectement à une même personne ou société, par une banque ou une Trust Company, à 10 % du capital et des réserves de cette banque ou Trust Company.

Mais la loi permet de dépasser cette limite en faveur des personnes morales de droit public, ou de sociétés sous le contrôle de l'Etat, dans tous les cas ; elle accorde la même faculté à l'égard des individus et sociétés dont les engagements proviennent de traites ou lettres de change tirées sur des valeurs réelles, ou de papier commercial leur appartenant, et qu'ils négocient à la banque, ou encore, lorsque ces engagements sont garantis à 115 % de leur valeur. La limite est alors reportée à 25 % du capital et des réserves pour les banques des villes de plus de 1.500.000 habitants, et à 40 % partout ailleurs (Sec. 108 et 109).

Les lois des autres Etats contiennent fréquemment des dispositions analogues, avec quelques différences portant sur le taux, et sur les exceptions apportées au principe.

4<sup>o</sup> *Limitation des prêts* accordés par les banques à leurs directeurs ou employés.

D'après la loi de New-York, aucun prêt ne peut être accordé, directement ou indirectement, par une banque ou une Trust company à l'un de ses directeurs ou employés, sans l'approbation écrite de la majorité des directeurs. La même mesure s'applique à l'égard de prêts à une société contrôlée par un des directeurs ou employés.

Ces dispositions sont extrêmement répandues en Amérique. Le régime est souvent même plus sévère dans certains Etats, et interdit absolument tous prêts à des directeurs ou employés de la banque (Arizona, Nebraska). Le Contrôleur de la circulation ayant relevé de nombreux abus des directeurs des banques nationales, qui spéculaient à leur profit avec l'argent des banques, a vainement recommandé au Congrès pendant plusieurs années (de 1914 à 1920), d'édicter de semblables mesures.

\*  
\* \* \*

Les réglementations bancaires ne semblent guère avoir été efficaces en ce qui concerne la politique des banques américaines de ces dernières années. Elles ne les ont pas empêchées de se charger de mauvais papier, et une grande partie des actifs des « country banks » sont à l'heure actuelle immobilisés. Il s'en est suivi, au cours de 1931, des retraits très importants de la part des déposants, et cet état de choses empirant continuellement a fini par provoquer l'intervention du gouvernement américain. Le moyen

employé par ce dernier pour remédier à la situation a consisté à mettre à la disposition des banques, des industriels, agriculteurs et commerçants, des ressources de crédit fournies par l'Etat, leur permettant de mobiliser leurs avoirs « gelés ».

Cette vaste inflation de crédit s'est exercée au moyen de quatre lois, qui sont : le Farm Loan Banks Act, mettant 200 millions de dollars à la disposition du crédit agricole, le Home Loan Discount Banks Act, qui organise le crédit à la construction, et enfin, le Reconstruction Finance Corporation Act (imité d'une institution ayant existé pendant la guerre, le War Finance Corporation Act), et la loi Glass-Steagall. Ces deux dernières lois concernent spécialement les banques. Elles n'ont apporté, en droit, aucune modification aux réglementations bancaires existantes. C'est pour ainsi dire de l'extérieur qu'elles ont agi, en créant des organismes accordant des crédits immédiats sur des actifs immobilisés, et en élargissant les facilités de réescompte auprès des banques de réserve fédérale.

Le Reconstruction Finance Corporation Act a pour but d'aider les banques et certaines grandes entreprises industrielles (surtout les chemins de fer) en rendant disponibles les éléments de leurs actifs immobilisés. Une première tentative, ne visant que les banques, avait été faite sous l'influence du président Hoover, en octobre 1931. Des banques avaient alors formé une « National Credit Corporation », au capital de 500 millions de dollars, pouvant émettre pour un milliard de dollars d'obligations garanties par l'Etat. Les banques affiliées forment des associa-

tions locales, chargées d'approuver les demandes d'avances faites par un membre du groupe, et d'engager, en garantie, la responsabilité collective du groupe. Au moyen des ressources de la « National Credit Corporation », ces avances devaient être accordées aux banques sur des actifs pratiquement « gelés », tels que prêts hypothécaires, effets de commerce moratoriés à l'étranger, valeurs mobilières sans marché, et prêts garantis par ces valeurs. Dans la pratique, les comités de banquiers des associations locales n'ont montré aucun empressement à prêter aux banques sur de mauvais actifs pour le compte de la National Credit Corporation. Au bout de deux mois de fonctionnement, les prêts accordés ne dépassaient pas 15 millions de dollars. C'était un échec complet.

Il fallut donc reprendre l'opération en se passant du concours des banquiers. Tel a été le but du Reconstruction Finance Corporation Act. La Reconstruction Finance Corporation était formée avec un capital de 500 millions de dollars fourni par l'Etat, et elle pouvait émettre 1.500 millions de dollars d'obligations garanties par l'Etat. Elle fournit aux banques et à certaines entreprises des prêts dont les garanties ne sont pas spécifiées : seuls sont exclus les prêts sur valeurs étrangères et les prêts à un même bénéficiaire dépassant 5 % du capital et des obligations de la Corporation. Les obligations de la Corporation ne sont pas réescomptables auprès des banques de Réserve fédérale, afin d'éviter une inflation monétaire.

Ainsi, les réglementations bancaires combattant l'inflation de crédit n'ont pas cessé d'exister, mais

elles ont été en quelque sorte tournées, par la création d'un organisme auxquelles elles ne s'appliquent pas. D'autre part, l'efficacité de ces réglementations a été affaiblie d'une autre façon : sous le régime normal, les effets ou titres sortant des conditions réglementaires ne pouvaient naturellement pas être présentés au réescompte aux banques fédérales. C'était là une sanction de fait, qui plus que toutes les autres empêchait les banques de se livrer à des opérations interdites ou limitées par la loi.

La loi Glass-Steagall, en vigueur depuis le mois de mars 1932, a apporté au Federal Reserve Act une modification permanente, d'après laquelle les banques affiliées au système pourront obtenir du crédit, lors même qu'elles ne posséderont plus aucun élément d'actif disponible, contre remise duquel les banques fédérales de réserve avaient jusqu'alors le droit de leur consentir des avances. Il leur suffira pour cela de se réunir par groupe de cinq (et dans certains cas de moins de cinq), de recevoir l'agrément de la majorité du Federal Reserve Board et de bloquer chez un « trustee », en garantie de leurs signatures, des obligations ou titres non définis par la loi (sauf exclusion des titres étrangers), acceptés d'un commun accord. Par mesure temporaire, pour la durée d'un an, les banques isolées ayant un capital inférieur à 5.000.000 de dollars pourront aussi profiter de cette disposition. Pendant la même période, les banques fédérales pourront émettre des billets contre leur portefeuille d'obligations du Gouvernement des Etats-Unis.

Cette dernière mesure constitue le passage de l'inflation de crédit à l'inflation monétaire. On peut

dire qu'elle est le ressort de tout le système, car en fait, c'est elle qui en assurera le financement. Dans la situation budgétaire actuelle, les participations financières de l'Etat aux organismes nouvellement créés l'obligeront en effet, tôt ou tard, à recourir à l'emprunt. Ainsi, la disposition du Reconstruction Finance Corporation Act empêchant le réescompte des obligations de la Corporation auprès des banques fédérales de réserve pourra, elle aussi, être tournée, si l'Etat est amené à racheter des obligations ou à y souscrire. C'est peut-être ainsi, en somme, que les dirigeants de la politique financière américaine pourront accomplir le vœu du représentant Goldsborough, et ramener le dollar au pouvoir d'achat intérieur qu'il possédait avant la crise !

## SECTION II

### AUTRES RÉGLEMENTATIONS.

A part le Chili, qui possède en cette matière des dispositions analogues à celles de la loi de l'Etat de New-York, les lois bancaires étrangères sont moins détaillées que les lois américaines. L'exigence d'une encaisse liquide en contrepartie des exigibilités à vue est assez répandue. On la trouve dans les réglementations de la Suède (25 % des exigibilités), en Norvège (20 % des exigibilités et 5 % du total du passif), au Danemark (15 %). Les achats d'immeubles sont interdits, sauf exception, aux banques suédoises et norvégiennes. Les opérations sur actions pour leur propre compte sont également interdites

à ces dernières. L'octroi de crédits à un client exige, en Norvège, un vote unanime du Conseil d'administration lorsqu'il dépasse 25 % du capital et des réserves, et, en Italie, il est interdit au delà de 20 % des ressources propres de la banque. Enfin l'emploi des dépôts à vue est intégralement réglementé par la législation mexicaine (Lois du 24 décembre 1924 et du 31 août 1926) (1). 30 % des dépôts à vue doivent être garantis par une encaisse en billets de la Banque du Mexique, ou en or, ou par des dépôts à vue à la Banque du Mexique. Le restant doit être employé exclusivement en prêts, escomptes, lettres de change à moins de 6 mois, en actions et obligations immédiatement réalisables dont la liste, approuvée par le Ministre des Finances, est publiée tous les trois mois, et en dépôts à vue dans d'autres institutions bancaires.

La loi bancaire espagnole ne contient aucune réglementation formelle des opérations de banque, mais le Conseil supérieur bancaire est chargé « ...de  
« fixer les règles auxquelles doit se conformer la  
« banque inscrite au commissariat » (art. 4 du décret du 24 janvier 1927). De même, au Japon, le ministre des Finances « peut enjoindre à une banque  
« d'avoir à suspendre ses opérations, de garantir  
« les dépôts à elle confiés, ou de prendre toutes  
« mesures qui lui paraissent nécessaires » (art. 22 de la loi du 30 mars 1927).

---

(1) *Memorandum sur les banques commerciales* (1931) (publié par la Société des Nations).

---

## CHAPITRE VI

### Les mesures de contrôle.

---

#### PARAGRAPHE PREMIER.

#### LÉGISLATION AMÉRICAINE.

Les réglementations bancaires que nous avons étudiées ne peuvent se concevoir sans un système de contrôle des banques qui puisse en assurer l'application. Elles imposent, en effet, aux banques trop de restrictions et trop de gênes pour que la fraude ne soit pas tentante. Et cette fraude est relativement facile, vu la mobilité des ressources des banques.

Aux Etats-Unis, le contrôle des banques n'a commencé à être organisé qu'avec le National Bank Act. Auparavant, les lois des Etats étaient le plus souvent muettes sur ce point. Tout au plus prévoyaient-elles pour les banques l'obligation d'adresser chaque année à la législature de l'Etat, un ou plusieurs rapports sur les résultats des opérations entreprises. Encore cette obligation n'était-elle pas spéciale aux banques. Elle s'étendait également à toutes les sociétés. Ces rapports étaient, au témoignage de M. E. D. Dewey, très difficiles à obtenir.

#### *Législation fédérale.*

Le Contrôleur de la circulation, chargé par le

National Bank Act de la surveillance des opérations des banques, a deux moyens de s'acquitter de cette tâche : les rapports et les inspections.

### I. — LES RAPPORTS.

Le National Bank Act (Sec. 5211 U. S. R. S.), impose aux banques nationales l'obligation de présenter chaque année au Contrôleur de la circulation un certain nombre de rapports (actuellement 4) contenant des états détaillés de leur situation. Ces rapports doivent être attestés sous la foi du serment par le président du conseil des directeurs et le caissier principal, signés par trois directeurs et publiés dans un journal local aux frais de la banque. La preuve de cette publication doit être fournie au Contrôleur de la Circulation.

La forme dans laquelle doivent être dressés les rapports et les dates auxquelles on doit les établir et les remettre, sont fixées par le Contrôleur de la circulation. Afin d'éviter que les banques ne puissent, par des mouvements de comptes artificiels, donner une fausse apparence à leurs états de situation, le Contrôleur fixe généralement pour l'arrêt des comptes une date déjà passée : par exemple, le 15 janvier, il demande qu'on lui fournisse un rapport sur la situation de la banque au 10 janvier. De plus, il faut noter que les inspections auxquelles sont soumises les banques nationales, rendraient inefficaces toutes falsifications rétrospectives des comptes, si elles n'étaient déjà pas impossibles matériellement.

Le même système s'applique exactement aux State banks et Trust Companies membres du système de Réserve Fédérale. Mais elles envoient leurs rapports à la Banque Fédérale de leur district, et non au Contrôleur de la circulation.

## II. — LES INSPECTIONS.

D'après le National Bank Act (Sec. 5240 U. S. R. S.), le Contrôleur de la circulation peut, aussi souvent qu'il le juge nécessaire, charger une ou plusieurs personnes d'examiner les affaires de chaque banque. Ces personnes ont le pouvoir de procéder à une inspection complète des affaires, d'interroger les employés et les agents de l'établissement examiné, et même de leur déférer le serment.

Dans l'organisation actuelle, un Inspecteur de district (« District chief National Bank Examiner ») collabore, dans chacun des 12 districts fédéraux, avec la Banque Fédérale du district. Il a sous ses ordres des inspecteurs qui visitent chaque banque deux fois par an. Ils se présentent à l'établissement qu'ils doivent inspecter à des dates quelconques, sans avoir prévenu, placent sous scellés les différentes caisses, et prennent possession effective du numéraire, des titres, du portefeuille et des livres. Les inspecteurs sont munis de formules en blanc, d'après lesquelles ils procèdent à leurs opérations. Ces formules sont divisées en deux parties. Dans la première, précédée d'un bilan, se trouvent différents tableaux relatifs aux prêts et avances aux directeurs et employés, aux créances douteuses ou

irrécouvrables, aux prêts à une même personne dépassant la limite fixée par la loi, aux prêts immobiliers, aux placements en titres, aux immeubles appartenant à la banque, à son capital, à ses emprunts, à sa façon de tenir la comptabilité. Ces tableaux sont extrêmement détaillés, chaque créance douteuse, chaque prêt irrégulier, chaque série de titres devant y être signalé avec toutes les indications nécessaires pour l'identifier. Des questions également très précises sont posées sur l'état de l'immeuble qu'occupe la banque, ses réserves à la Banque Fédérale, ses dividendes et ses bénéfices.

Une seconde partie de la formule est strictement confidentielle, et ne doit être communiquée qu'au Contrôleur de la circulation. Elle contient un tableau des traitements des principaux employés, et même, une évaluation de la fortune des directeurs. L'inspecteur doit y répondre à des questions portant sur la conduite des affaires de la banque, en général. Par exemple : « Quelle personne ou quelles personnes  
« dominant, à votre avis, la politique de la banque,  
« et dans quelle mesure le font-elles ? Les direc-  
« teurs sont-ils des hommes d'un jugement indépen-  
« dant et rompus aux affaires, ou sont-ils au con-  
« traire sous la dépendance d'employés ou de direc-  
« teurs actifs ? Pensez-vous que la conduite des  
« affaires soit prudente ? Sinon, dites pourquoi.  
« Considérez-vous la banque comme solvable ? A-  
« t-elle des liquidités suffisantes pour payer les dépo-  
« sants et ses autres créanciers ? Peut-elle faire  
« face aux demandes courantes de remboursement ? »

L'inspecteur doit discuter tous les points qui lui

paraissent incorrects avec les directeurs ou les employés pendant son inspection, et il doit s'efforcer d'obtenir des améliorations immédiates ou des promesses fermes.

La première partie du rapport ainsi établi est tirée en trois exemplaires, qui sont envoyés l'un à la banque inspectée, l'autre à l'Inspecteur principal de district, et le troisième au Contrôleur de la circulation. La seconde partie n'est pas reproduite et n'est communiquée qu'au Contrôleur de la circulation.

Les rapports reçus par les bureaux du Contrôleur à Washington, sont centralisés par un Inspecteur général (« Chief National Examiner ») qui, aidé d'inspecteurs auxiliaires, les analyse et rédige des recommandations pour le Contrôleur. Ce dernier se fonde sur ces documents pour édicter de nouvelles recommandations, si cela lui est possible, ou sinon, pour proposer au Congrès des amendements au National Bank Act.

Le Federal Reserve Act a créé, lui aussi, un système d'inspection de toutes les banques adhérentes. Ces inspections sont confiées, dans chaque district, à un des délégués du Federal Reserve Board. En théorie, les banques nationales sont soumises, comme les autres banques adhérentes, aux pouvoirs de ce délégué. Mais dans la pratique, grâce à la collaboration entre le système de Réserve Fédérale et les services du Contrôleur de la circulation, on leur a épargné ces inspections supplémentaires. Les State banks et les Trust Companies adhérentes au système de Réserve Fédérale sont également soumises au contrôle de deux autorités différentes : celui de l'Etat

dont elles dépendent, et celui du délégué du Federal Reserve Board. Afin de simplifier le travail, les délégués travaillent en étroite liaison avec les inspecteurs des Etats ; autant que possible, les inspections des deux organismes sont faites en même temps, et les rapports qui en résultent sont établis en double exemplaire : l'un pour la Banque fédérale de district, l'autre pour le département bancaire de l'Etat.

*Législation des Etats (loi de l'Etat de New-York).*

Dans l'Etat de New-York, le contrôle des banques est confié à un bureau qui a à sa tête un « Superintendent », choisi par le gouverneur de l'Etat. Les mêmes organismes existent dans la plupart des Etats, sous des dénominations plus ou moins variées.

I. — LES RAPPORTS.

Les banques de l'Etat de New-York doivent fournir au Superintendent des banques des rapports analogues à ceux que les banques nationales envoient au Contrôleur de la circulation quatre fois par an. Mais de plus, les directeurs des banques doivent, deux fois par an, en mars ou avril et en septembre ou octobre, procéder eux-mêmes à un inventaire complet de la comptabilité, portant plus spécialement sur les prêts consentis par la banque à eux-mêmes ou à leurs employés. Si la banque est membre du système de Réserve Fédérale, ou est soumise aux inspections du Clearing House de New-York, l'un de ces inventaires peut être omis. Un rapport sur les résultats

des constatations des directeurs doit être adressé au Superintendent au plus tard le 15 mai et le 15 novembre. Des états concernant les prêts aux directeurs et employés, les avances et prêts considérés comme douteux ou irrécouvrables ou insuffisamment garantis, les avances à découvert, doivent y être joints, ainsi qu'un état général de l'actif et du passif de la banque.

## II. — LES INSPECTIONS.

Le Superintendent doit inspecter ou faire inspecter au moins deux fois par an les établissements bancaires de l'Etat de New-York. Ces inspections sont conduites exactement de la même manière que celles des Inspecteurs des banques nationales.

Le contrôle des banques est organisé d'une manière analogue dans la plupart des autres Etats de l'Union. Il faut noter, comme un trait général de ce système, que l'on s'est souvent plaint du manque d'indépendance des commissaires aux banques et de leurs inspecteurs à l'égard des influences politiques ou même financières (1). Ces défauts ont été quelquefois attribués à l'insuffisance des traitements. Le procédé de rémunération des inspecteurs par des honoraires versés directement par les banques, qui existait primitivement dans le National Bank Act, a provoqué de nombreux abus, et a dû être remplacé par des

---

(1) Cf. MAC LAUGHLIN, *Banking Legislation* (*The Bankers Magazine*, août 1931); *American Bankers Association Golden Anniversary* (Compte rendu des travaux dans *The Bankers Magazine*, nov. 1925).

traitements fixes. Les lois bancaires des Etats interdisent fréquemment aux banques de consentir des avances et des prêts aux inspecteurs. Mais il semble que malgré tout, de graves inconvénients persistent à ce point de vue.

## PARAGRAPHE II.

### *Autres réglementations.*

Dans la plupart des Etats possédant des réglementations bancaires, le contrôle des banques est organisé d'une manière peu différente de celle des Etats-Unis. Le Chili et le Canada ont des systèmes presque identiques. La Suède possède également une inspection des banques, qui a été imitée en Norvège et au Danemark. Enfin, les lois japonaises et polonaises confient la surveillance des banques au ministre des Finances, et lui donnent tous pouvoirs pour fixer la façon dont il entend l'exercer.

Dans certains Etats, n'ayant pas de réglementation bancaire à proprement parler, il existe cependant des organismes de contrôle des banques, dont la fonction est alors de s'assurer de la saine gestion des banques, et, en cas de danger, de prévenir le public, en provoquant la convocation d'une assemblée d'actionnaires ou par tout autre moyen. Tel est le cas de l'Allemagne et de la Hongrie.

En Allemagne, l'ordonnance du 21 septembre 1931 a créé un comité de surveillance des banques, composé du président et d'un membre de la direction de la Reichsbank, des secrétaires d'Etat des ministres de

l'Economie nationale et des Finances, et d'un commissaire aux banques. Le commissaire (1) peut demander aux banques des renseignements sur toutes affaires, prendre connaissance de la comptabilité et de tous les documents qu'il jugera nécessaire. Il peut aussi participer aux assemblées générales d'actionnaires et aux conseils d'administration, et exiger leur convocation. Pour assurer l'application de ces mesures, il peut infliger des amendes disciplinaires allant jusqu'à 100.000 marks. Le texte de l'ordonnance, qui fut rendue à la suite du krach de la Danatbank, est extrêmement large, et permet au Commissaire d'exercer tout aussi bien une surveillance rigoureuse <sup>fin.</sup> qu'un contrôle purement formel. Il faut noter d'autre part, que les participations prises par le Reich dans le capital et l'administration des banques qu'il a réorganisées, lui assurent le contrôle effectif de la plus grande partie des établissements de crédit les plus importants.

En Hongrie, une loi de 1916 (2) a organisé, sous le titre d'Institut central des sociétés financières (Pénzintézetűi Központ), une sorte de fiduciaire de contrôle à laquelle les banques hongroises peuvent librement adhérer. Du fait des avantages réservés aux banques adhérentes, la plupart des établissements bancaires de Hongrie sont membres de l'Institut central.

L'Institut est dirigé par un directeur général et un Conseil de direction, composé de 18 membres élus

---

(1) *Kommissar und Kuratorium* (sans nom d'auteur), *Berliner Tagblatt* du 21 septembre 1931.

(2) Loi n° 14 de 1916, amendée par les lois 37 de 1920 et 13 de 1926.

par les banques adhérentes, de 4 représentants de différents ministères, et d'un président nommé par le régent. Le représentant du ministère des Finances a droit de veto. L'Institut fait procéder, au moins une fois par an, au contrôle des affaires de ceux de ses membres dont le capital est inférieur à 3.000.000 de pengös. On a jugé inutile, en effet, de soumettre à son contrôle les banques les plus importantes, qui inspirent toute confiance. Les inspections ne s'effectuent donc que dans les banques de province et dans quelques rares établissements de la capitale. Elles sont faites par des fondés de pouvoir de l'Institut ou par des agents-inspecteurs, et elles portent sur la comptabilité, l'organisation intérieure, la gestion générale des affaires de la banque, et enfin sur le bilan et le compte de profits et pertes. La loi donne une liste détaillée des questions qui doivent être envisagées par les inspecteurs au cours de leurs visites. Le capital, les comptes créditeurs, les placements des banques sont l'objet d'un examen approfondi. Les inspecteurs doivent rechercher si des prêts sont consentis à la direction, directement ou indirectement, et se rendre compte du genre d'affaires principalement traitées par la banque qu'ils examinent.

A la suite de chacune de ces inspections, un compte rendu est adressé au directeur général de l'Institut central. Seuls, ce directeur, le président du Conseil de direction, et les principaux employés de l'Institut central peuvent prendre connaissance des rapports des inspecteurs. Le directeur général communique éventuellement à la banque inspectée les observations que lui a suggérées la lecture du rap-

port. Si ses recommandations n'ont aucun résultat, le directeur en réfère au Conseil de direction, qui peut ordonner que le texte des observations du directeur général soit présenté à l'assemblée générale des actionnaires de la banque inspectée.

La loi tchécoslovaque n° 239 du 10 octobre 1924 a créé pour les banques un syndicat central de surveillance, siégeant à Prague, dont l'organisation et les fonctions diffèrent peu de celles de l'Institut central hongrois.

A côté de ces systèmes de contrôle plus ou moins officiels, on a institué, dans un certain nombre de pays, une réglementation des publications légales des banques, qui permet aux déposants et au public d'exercer eux-mêmes un contrôle personnel sur la gestion des établissements de crédit.

C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, au Canada, dans les pays scandinaves, en Pologne et en Tchéco-Slovaquie, les banques sont astreintes à publier leurs bilans annuels suivant un modèle dressé par les pouvoirs publics. En Espagne, des situations trimestrielles conformes aux indications données par le Conseil supérieur bancaire doivent être publiées par toutes les banques.

En Allemagne, depuis 1909, les banques les plus importantes publient périodiquement des situations établies d'après un modèle unique. Une commission d'enquête parlementaire réunie à cette époque pour préparer un projet de loi de protection des dépôts, se montra hostile à toute ingérence de l'Etat en matière bancaire, et se sépara bientôt sans avoir fourni de rapport. Il résultait toutefois des consultations aux-

quelles elle avait procédé, qu'un grand nombre de personnalités bancaires se montraient favorables à la publication fréquente de bilans suivant un modèle à déterminer (1).

A la suite de cette enquête, les banques commerciales les plus importantes convinrent de publier tous les deux mois des relevés établis d'après un formulaire-type. Ce formulaire fut rendu plus détaillé en 1911, et, au courant de 1912, il fut adopté par un certain nombre d'autres banques. Ces publications uniformes furent suspendues pendant la guerre et ne reprirent qu'en février 1925. En 1928, elles devinrent mensuelles et furent à nouveau modifiées, afin d'atteindre à plus de précision. La publication de ces situations mensuelles est facultative, mais il faut noter qu'on l'impose à toute banque procédant à une nouvelle introduction de titres en bourse (2).

De même, en Suisse, les huit banques commerciales les plus importantes publient, depuis le 30 septembre 1931, des situations mensuelles sur un modèle uniforme. Ce modèle n'est pas très détaillé, et son principal avantage réside surtout dans l'uniformité qu'il cré dans les publications des banques suisses. De plus, au mois de juin dernier, le Conseil des Etats a introduit dans l'article 717 du Code des obligations un alinéa 4 d'après lequel « les sociétés anonymes... » qui sollicitent publiquement des dépôts des tiers,

---

(1) RAFFALOVITCH, *L'enquête allemande sur les banques* » (*Economiste français*, 16 juillet 1910).

(2) *Memorandum sur les banques commerciales* (publié par la Société des Nations, 1931),

« sont tenues de faire vérifier leurs bilans par des « experts-comptables qui n'ont en aucune façon « participé à la gestion ». Le Conseil fédéral indiquera par ordonnance quels seront les experts-comptables chargés de ce contrôle. On pense généralement (1) qu'il choisira de préférence les inspectorats de sociétés fiduciaires suisses déjà existantes ou d'unions corporatives de banques.

---

(1) *Bulletin financier suisse* du 1<sup>er</sup> juillet 1932 : « Le contrôle obligatoire des banques devant le Conseil des Etats. »

---

## CHAPITRE VII

### **Le régime des Banques à succursales aux Etats-Unis.**

---

Le total des ressources bancaires des Etats-Unis était, fin 1929, de 75 milliards de dollars répartis entre 25.000 banques environ. 250 grandes banques, situées dans les villes les plus importantes, détenaient un peu moins de la moitié de cette somme : 33.400 millions. Parmi les autres banques, un quart d'entre elles, situées également dans les villes, avait en garde la plus grande partie des 41 milliards restants. Le solde était dispersé dans une véritable poussière de petites banques de campagne indépendantes, ayant de petits capitaux, et des directions souvent inexpérimentées.

Il est assez étrange qu'existe, dans la terre d'élection des trusts, une telle dispersion des entreprises bancaires, à côté, d'ailleurs, d'une assez forte concentration de capitaux. Cet état de choses est dû, tout d'abord, à l'immense étendue du territoire des Etats-Unis. La superficie de la Fédération, la variété de ses ressources économiques, rendent presque impossible la constitution de grands établissements de crédit à la manière européenne, couvrant d'un réseau de succursales toutes les régions d'un même pays. Il serait en effet difficile à ceux-ci de s'adapter partout à des différences de conditions économiques aussi grandes que celles qui existent, par exemple,

entre un centre industriel français et une région agricole d'Europe orientale. Mais c'est surtout dans les législations, tant fédérales que particulières à chaque Etat, que la formation de grandes banques à succursales a rencontré un obstacle définitif.

D'après la législation fédérale, jusqu'à une époque récente, il était complètement interdit aux banques nationales d'avoir un établissement de banque quelconque en dehors de leur siège social, même dans la ville où elles étaient situées. Des propositions de réforme faites en 1915 au Congrès par le Contrôleur de la circulation (1) n'eurent aucun résultat. Cependant le Conseil de réserve fédérale autorisa les banques nationales à établir des bureaux auxiliaires dans les localités où se trouvaient leur siège social, lorsque la loi de l'Etat ne s'y opposait pas. Ces bureaux ne pouvaient d'ailleurs accomplir que des actes d'administration ou de pratique bancaire courante, tels que la réception des dépôts, et le paiement des chèques.

Les mêmes mesures se retrouvent dans les législations des Etats (2). Seuls 9 Etats (3), et le district fédéral de Columbia permettent aux banques l'établissement de succursales sur toute l'étendue de leur territoire.

(1) *Report of the Comptroller of the Currency* (1915, vol. 2, p. 33).

(2) *Federal Reserve Bulletin*, décemb. 1930, pp. 766-768 et 811-817.

(3) Arizona, Californie (53 banques avec 853 succursales), Delaware, Maryland, les deux Carolines, Rhode Island, Vermont, Virginia, Au total, 218 banques et 1308 succursales.

4 Etats (1) l'autorisent dans les limites du comté, et 8 (2), dans les limites de la ville où la banque a son siège social. 5 Etats (3) ne possèdent aucune législation à cet égard. Enfin, les 22 autres Etats interdisent formellement aux banques l'établissement de toute succursale. Au total, fin juin 1930, sur les 23.852 banques américaines, il n'en existait que 817 ayant des succursales, au nombre de 3.168, dont seulement 720 en dehors des villes où sont situées les maisons-mères.

A l'origine, les State banks et Trust Companies entrant dans le système de Réserve Fédérale étaient autorisées à conserver les succursales qu'elles possédaient. Pour en ouvrir de nouvelles, lorsque la loi des Etats leur en donnait la possibilité, elles devaient obtenir du Conseil de Réserve Fédérale une simple approbation, presque toujours accordée sans difficulté. En avril 1924, le Conseil de Réserve décida de se montrer plus sévère à l'avenir et de prohiber les succursales établies postérieurement à sa décision, lorsqu'elles étaient situées en dehors de la ville du siège social de la banque.

Puis, pour rétablir dans l'intérieur du système de Réserve Fédérale l'égalité entre les banques nationales et les autres banques adhérentes, le Mac Fadden

---

(1) Louisiane, Maine, Ohio, Tennessee (152 banques et 507 succursales).

(2) Georgia, Kentucky, Massachussets, Michigan, Mississipi, New-Jersey, New-York, Pennsylvanie (423 banques et 1750 succursales).

(3) New-Hampshire (1 banque ayant une succursale), les deux Dakotas, Oklahoma, Wyoming.

Act (25 février 1927) permit aux banques nationales d'établir une ou plusieurs succursales, selon la population, dans les villes de plus de 25.000 habitants où elles avaient leur siège social. Cette mesure valut au Mac Fadden Act la réputation d'être un « branch banking Act ». C'était là un jugement fort exagéré, car les succursales qu'une banque possède dans la ville même où se trouve son siège social n'ont nullement les mêmes fonctions que des succursales de province. Elles ne jouent guère qu'un rôle de bureaux auxiliaires.

Les raisons qui ont rendu les Américains si hostiles aux banques à succursales sont assez variées. Au premier rang, il faut placer la crainte du « money trust », c'est-à-dire d'une concentration des ressources financières telle qu'elle laisse le sort de l'économie générale, peut-être même de la nation, au bon vouloir de quelques banquiers. Cette crainte est très vivace aux Etats-Unis, au point de valoir encore quelquefois aux Trust Companies une mauvaise presse en raison de leur appellation. Elle le fut bien davantage autrefois : c'est elle qui fut la cause de la chute de la Seconde Banque des Etats-Unis, dont le président Jackson refusa de renouveler la charte (1832). D'autre part, les banques à succursales semblent comporter, pour les Américains, un autre péril, non moins grave : l'« absentee banking ». On n'admet pas qu'un étranger à une localité puisse décider des prêts à l'industrie et au commerce locaux. Non seulement on le suspecte d'employer hors de la région les ressources de la banque, mais encore il semble, *a priori*, incapable de juger sainement des affaires

et des conditions économiques locales. Enfin, il s'est développé, en faveur de la banque indépendante (« unit banking ») un préjugé favorable, composé, fort souvent, d'une série d'arguments du genre sentimental, tels que les services rendus dans le passé à la nation américaine, les liens d'estime et de loyauté existant entre banquiers, etc...

Dans la pratique, les banques ont réagi contre cet état de choses, et se sont constituées en « groups » et en « chains » de façon plus ou moins occulte. Il n'y a pas de différence sensible entre ces deux formes de concentration, sinon que les liens qui unissent les banques en « chain », sont généralement plus souples que ceux des banques en « group ». Ces unions de banques sont généralement formées par une holding company, qui détient la majorité des actions de chaque banque affiliée, et leur impose, par l'intermédiaire d'employés à elle, une certaine politique commune de placements, ou des lignes générales de conduite. D'après une évaluation du Contrôleur de la circulation (1), sur 23.852 banques, 2.144 étaient affiliées à des « groups » ou à des « chains ». 137 de ces banques avaient ensemble 1.608 succursales. On a remarqué que les « groups » et « chains » de banques étaient beaucoup plus répandus dans les Etats où les banques à succursales sont prohibées que dans les autres.

C'est pour lutter contre cette forme de concentration bancaire qu'avait été édicté le Clayton Act, dont nous avons parlé au chapitre II de cet ouvrage. Dans leur hostilité à l'égard des groupes de banque,

---

(1) *Federal Reserve Bulletin*, décemb. 1930.

certaines membres du Congrès ont proposé des mesures extrêmement violentes contre les banques affiliées. Le représentant Goldsborough voudrait priver du droit de vote toutes les actions de banques détenues par des sociétés. Mais dans ce genre de propositions, la palme revient sans contredit au représentant Strong, qui a proposé de priver les banques en « groups » et en « chains » de tous services postaux et moyens de transport fédéraux (1).

Ces législations expliquent le nombre extraordinairement élevé de petites banques de campagne américaines, et aussi leur manque de solidité. Elles sont par là une des causes nécessitant l'établissement de réglementations bancaires détaillées : « La « réglementation par l'autorité s'imposait d'autant « plus impérieusement, dit M. Van Zeeland (2), « que le régime des banques multiples et très petites « présentait pour le public bien moins de garantie « que quelques puissantes compagnies scientifique- « ment organisées, comme au Canada, ou en Europe. » Effectivement, de 1920 à 1927, 5.000 banques ont dû fermer leurs portes, entraînant la perte de 1 milliard et demi de dollars de dépôts. L'année 1930 a vu la chute de 1.345 banques avec 864.715.000 dollars en dépôts, et les onze premiers mois de 1931 celle de 1.932 banques ayant en dépôts 1.468.132.000 dollars de dépôts. Ces banques sont presque toutes

---

(1) J. S. LAWRENCE, *Bank Concentration, its progress and present statut* (*The Banker's Magazine*, oct. 1931).

(2) VAN ZEELAND, *La Réforme bancaire aux Etats-Unis de 1913 à 1921* (Bruxelles, 1922), p. 67,

des banques de campagne. Avant 1930, aucune faillite bancaire importante ne s'était produite dans les grandes villes depuis la guerre. « Il y a, dit M. Pole, « Contrôleur de la circulation (1), un grand contraste « entre les banques des villes et celles des campagnes. « Alors que le déposant d'une grande banque urbaine, « qu'il soit homme d'affaires ou simple salarié, a « pleine protection, le déposant des petites banques « rurales a souffert souvent de l'incapacité de ces « banques à faire face à leurs obligations ». M. Pole attribue cette faiblesse des banques de campagne à l'impossibilité où elles sont de diviser leurs risques. Ces entreprises n'ont, en effet, qu'une clientèle et un marché locaux. Il leur est donc très difficile de répartir leurs placements dans des opérations ou dans des industries différentes. Seules sont capables de le faire des banques à large champ d'action.

Pour remédier à cette situation, il faut permettre la création de banques pouvant agir librement sur toute une région économique. M. Pole propose donc que l'on autorise les banques nationales à installer des succursales dans les zones d'influence économique des villes où elles sont situées (Trade area). La délimitation des zones serait faite d'après les circonstances et conditions spéciales à chaque cas, et pourrait ne pas tenir compte des limites des districts de Réserve Fédérale, s'il en était besoin. Non seulement cette réforme, en améliorant la situation bancaire générale, produirait des effets heureux pour le déposant, mais de plus, elle permettrait aux banques adhérentes

---

(1) *Report of the Comptroller of the Currency, 1929, p. 3.*

au système de Réserve Fédérale de soutenir la concurrence des banques des Etats.

Dans son rapport pour l'année 1930, M. Pole a renouvelé ces observations. Il y donne des détails supplémentaires sur la façon dont pourrait être organisée la « trade area ». Il la définit comme le territoire géographique environnant une ville qui est son marché principal et son centre financier. D'autre part, M. Pole propose que le droit d'ouvrir des succursales ne soit accordé qu'à des banques ayant un capital minimum de 1.000.000 de dollars, et qu'elles soient obligées de maintenir entre leurs ressources propres et leurs dépôts une proportion minima de 1 à 10.

Ce projet a rencontré un accueil favorable dans certains milieux bancaires. Une enquête organisée par la Commission des Banques et de la Circulation du Congrès a montré l'adhésion de nombreux banquiers. Certains même vont plus loin, et demandent l'institution d'une liberté complète en ce domaine. Mais il est très probable que le plan de M. Pole soulèvera de vives résistances parmi les petits banquiers, qui pourront, dans de nombreux cas, compter sur l'appui des législatures des Etats, jalouses de leur autonomie à l'égard du pouvoir fédéral.

---

## CHAPITRE VIII

### **La réglementation des Banques en France.**

---

A part quelques exceptions (1), l'activité du législateur français en matière de réglementation bancaire s'est portée sur quatre points principaux : réglementation de la profession de banquier, réglementation des opérations de banque, contrôle des banques, réglementation des bilans des banques. De nombreuses propositions de loi ont été déposées sur chacun de ces points, mais seules les propositions visant la réglementation de la profession de banquier ont abouti à un résultat.

#### *1° Réglementation de la profession de banquier.*

La loi du 19 juin 1930 interdit la profession de banquier aux personnes ayant subi certaines condamnations et aux faillis non réhabilités. L'observation de la loi est assurée par l'intermédiaire du Registre du commerce : Lors du dépôt de la déclaration d'immatriculation par une personne ou les représentants d'une société se proposant de faire des opérations de banque, le greffier du Tribunal de commerce communique une copie de cette déclaration au Procureur de la République. Celui-ci

---

(1) Cf. parag. 2 du chapitre III, p. 30, et fin du chapitre IV, p. 43-44.

s'assure, par l'examen du casier judiciaire de la personne ou des personnes en cause, qu'elles ne tombent pas sous le coup des interdictions prononcées par la loi.

Cette loi est le résultat de nombreuses propositions, notamment de celles de MM. Pourquery de Boisserin (11 mars 1913), Anterieu (18 mars 1927), et Chastenet-Anterieu (3 juillet 1928). Le système de contrôle par le Procureur de la République avait été préconisé dans un article de M. André Sayous (1), paru en 1925. Les propositions Anterieu et Chastenet-Anterieu comportaient aussi des conditions d'âge et de nationalité, qui ne furent pas reprises dans le projet gouvernemental du 2 novembre 1928, devenu la loi du 19 juin 1930.

Le système adopté en France diffère donc profondément des réglementations américaines et des autorisations administratives prévues dans un certain nombre d'autres pays. Il n'implique aucun contrôle arbitraire. Il comporte une simple constatation ne laissant aucun pouvoir d'appréciation au Procureur de la République. Son but est simplement d'écarter de la profession de banquier des personnes ne présentant pas de garanties suffisantes d'honnêteté, et qui pourraient être dangereuses pour l'épargnant et le déposant.

Parmi d'autres propositions qui avaient été présentées à la Chambre, l'une d'entre elles (proposition

---

(1) André SAYOUS, *La réglementation des banques en France à l'occasion de la proposition Chastenet* (*Revue Economique Internationale*, mai 1925).

Simon Reynaud, du 5 novembre 1925) prévoyait un enregistrement des statuts des banques en constitution par un Comité consultatif des banques. Un projet socialiste (proposition Moch-Vincent Auriol, 10 janvier 1929) comportait l'institution d'une véritable autorisation administrative qui aurait été accordée par un Conseil supérieur des Banques, Bourses et Sociétés. D'autres projets tendaient à la création d'un Ordre des banquiers, analogue à l'Ordre des avocats, qui aurait exercé sur ses membres certains pouvoirs disciplinaires et aurait décidé de l'admission à la profession de banquier. On peut citer dans ce sens la proposition Daladier (5 décembre 1928) (1), l'interpellation Pezet du 12 avril 1930, et tout particulièrement, les conclusions de l'enquête de M. P. Willems (2), publiées dans la revue « *Banque* ».

## 2<sup>o</sup> Réglementation des opérations de banque.

La réglementation des opérations des banques de dépôts a été proposée en France à plusieurs reprises. Déjà, en 1891, après la chute de la Société des dépôts et comptes-courants, il avait été question d'imposer aux établissements de crédit l'obligation d'employer les capitaux qui leur étaient confiés exclusivement en papier commercial à deux signatures et réescomptable à la Banque de France, ou en avances sur les titres acceptés par la Banque de France en garantie

---

(1) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, annexes 1928, n° 862.

(2) P. WILLEMS, *Faut-il réglementer la profession de banquier ?* (*Banque*, numéros de janvier à juin 1928.)

de ses prêts. Cette idée fut vivement critiquée par M. Leroy-Beaulieu (1), qui fit remarquer combien il était hasardé de préjuger ainsi des facultés de réescompte de la Banque de France. Celle-ci serait dans le plus grand embarras, s'il lui fallait réescompter en bloc tout le portefeuille d'un établissement de crédit. Et, d'autre part, astreindre les banques de dépôts à ne prêter que sur les titres admis aux avances à la Banque de France serait les empêcher d'utiliser leurs dépôts, car les particuliers préfèrent généralement s'adresser directement à la Banque de France quand ils en ont la possibilité. Ce projet de réglementation ne donna lieu à aucune proposition de loi concrète, pas plus d'ailleurs que l'idée, qui avait circulé un moment dans la presse, d'imposer une proportion fixe d'encaisses liquides à garder en contrepartie des dépôts. Les statuts du nouveau Comptoir d'Escompte, qui se reformait à cette époque, avaient adopté une disposition de ce genre, qui disparut au cours de modifications ultérieures.

Le moratorium des dépôts des banques du 1<sup>er</sup> août 1914 provoqua la naissance de propositions inspirées des mêmes idées. Ce moratoire avait eu naturellement de fâcheuses répercussions sur le crédit, puisque ce n'est qu'en octobre 1917 que le chiffre global des dépôts des grandes sociétés de crédit retrouva son niveau d'avril 1914, malgré les émissions de billets qui avaient eu lieu entre temps. Dans l'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de crédits pour le premier semestre de 1915, M. Ri-

---

(1) *Economiste français*, 21 mars 1891.

bot (1) rejeta la responsabilité de cette mesure sur la politique imprudente des établissements de crédit :

« Si tous les établissements de crédit ne s'étaient  
 « servis que pour l'escompte des effets de commerce  
 « négociables à la Banque de France de la plus  
 « forte part de leurs dépôts, et s'ils n'avaient em-  
 « ployé à des avances sur titres ou à des opérations  
 « qui ne peuvent se liquider en temps de crise à de  
 « courtes échéances que leur capital et leurs réserves,  
 « comme le voudrait la prudence, ils n'auraient pas  
 « eu besoin de ces mesures de protection dont nous  
 « avons parlé. Une aide passagère offerte par l'Etat  
 « au début de la crise aurait suffi comme en Angle-  
 « terre pour les maintenir à flot. Nous aurons à voir,  
 « quand cette crise sera passée, quelles précautions  
 « il y aura lieu de prendre pour obliger les banques  
 « de dépôts à conserver des encaisses suffisantes,  
 « à ne pas faire d'immobilisations exagérées et aussi  
 « à publier des bilans qui fassent mieux apparaître  
 « leurs disponibilités et leurs engagements à vue. »

C'est en se réclamant du discours de M. Ribot, que MM. Durandy, Poullan et Ossola déposèrent sur le bureau de la Chambre, le 9 juillet 1915, une proposition de réglementation bancaire : les banques et établissements de crédit fonctionnant en France et dans les colonies et recevant des dépôts à vue et à moins de trois mois, devaient garder  $\frac{1}{4}$  des sommes déposées en caisse ou à la Banque de France, ou dans des caisses garanties par l'Etat ou les protectorats, ou dans les caisses de banques d'Etat étrangères

---

(1) 26 septembre 1914, Sénat.

désignées chaque année par décret. Les  $\frac{3}{4}$  restants devaient être employés exclusivement en valeurs admises pour les avances à la Banque de France ou en effets de commerce escomptables à la Banque de France, portant au moins une signature de commerçant français. Ces proportions furent ultérieurement rectifiées par M. Durandy, et devinrent  $\frac{1}{5}$  et  $\frac{4}{5}$ .

Au cours de la discussion parlementaire sur le renouvellement du privilège de la Banque de France, M. Bedouce proposa un amendement (1) d'après lequel la Banque de France devait, tous les trois mois, s'assurer du chiffre des effets existant dans le portefeuille des banques recevant des dépôts à vue et à moins de trois mois qu'elle pourrait, en cas de crise, accepter à l'escompte. Le gouvernement devrait veiller à ce que ce chiffre, ajouté à l'encaisse, correspondît exactement à l'ensemble des engagements de chaque banque.

Le rapporteur de ces deux propositions, M. Landry, les critiqua vivement. Il reprit les arguments de M. Leroy-Beaulieu, et fit ressortir de plus que le projet Durandy jetait l'exclusive sur des opérations d'une liquidité cependant suffisante : avances sur titres autres que ceux admis à la Banque de France, et reports. La proportion demandée par M. Durandy était trop élevée. Enfin, il était dangereux de confier la surveillance des banques de dépôts à la Banque de France, comme le demandait M. Be-

---

(1) Renvoyé à la Commission du Commerce et de l'Industrie, *J. off.*, Doc. parl., Chambre, séance du 25 juillet 1918.

douce, car la banque d'émission est dans une certaine mesure la concurrente des établissements de crédit.

Les propositions de réglementation bancaire qui ont suivi n'ont plus abordé le problème de la même façon. Elles ont cherché à établir plutôt un contrôle des opérations des banques qu'une réglementation. La proposition Chastenet du 21 janvier 1925 prévoyait que des décrets, rendus après avis d'un Conseil supérieur des banques, détermineraient le contrôle de l'emploi des dépôts. Le projet Moch-Vincent Auriol du 1<sup>er</sup> janvier 1929 attribuait à un Conseil des Banques, Bourses et Sociétés « tous pouvoirs » pour contrôler à tout moment l'affectation des « dépôts de manière à éviter tout emploi spéculatif » des fonds déposés ».

On s'est préoccupé à plusieurs reprises avant la guerre d'interdire les opérations d'émission de titres aux banques de dépôts. A cet égard, la polémique de Lysis et de Testis est restée célèbre. Lysis reprochait aux grands établissements de crédit de diriger l'épargne française vers les placements étrangers et d'en priver les entreprises françaises. Les placements en titres sur le marché français constituaient, en effet, une source appréciable de bénéfices pour les grandes banques de dépôts, grâce aux fortes commissions perçues par elles sur les titres placés. Cette polémique eut des échos à la Chambre lors des interpellations socialistes des 7 et 8 février 1907. Un député, M. Henri Michel, proposa, le 30 avril 1909, d'interdire l'émission de valeurs mobilières aux établissements recevant plus de 100 millions de francs de dépôts.

Cette mesure ne fut pas adoptée. L'eût-elle été d'ailleurs qu'elle n'aurait pu avoir de résultats bien sérieux, car, comme nous l'avons vu, les banques américaines ont su tourner des dispositions analogues par la formation d'entreprises indépendantes en apparence, se livrant uniquement aux opérations interdites à la maison-mère.

Il faut encore noter, pour être complet, que la proposition Ambroise Rendu, Xavier Vallat, Magne, de Gailhard-Bancel (1), du 19 janvier 1922, confiait la surveillance des opérations d'émission de titres des banques à un Conseil national des Banques françaises.

### 3<sup>o</sup> *Contrôle des banques.*

En France, parmi les propositions de loi déposées au sujet de la réglementation des opérations des banques, certaines prévoyaient, pour assurer leur application, la surveillance des banques par un organisme déjà existant, tel que l'Inspection des Finances (proposition Durandy du 9 juillet 1915) et la Banque de France (amendement Bedouce du 25 juillet 1918). Ce n'est qu'après la guerre que l'on a proposé la création d'un contrôle des banques organisé. Tel fut l'objet des propositions Chastenet (21 janvier 1925), Simon Reynaud (3 novembre 1925), Moch-Vincent Auriol (10 janvier 1929) et Sabatier (13 juin 1929).

La proposition Chastenet comportait la création d'un Conseil supérieur des Banques, composé de 25 membres, dont 8 représentaient les banques. Ce

---

(1) Cf. fin du chapitre IV.

Conseil devait contrôler l'emploi des dépôts par les banques, les émissions de valeurs et réglementer les bilans des banques. Pour accomplir sa tâche, il devait organiser une surveillance des banques par le moyen de commissaires-contrôleurs assermentés.

La proposition Simon Reynaud soumettait les banques au même régime que les assurances sur la vie, les entreprises de capitalisation et les sociétés d'épargne. En conséquence, les banques étaient sous le contrôle du ministère du Travail. Elles devaient y faire enregistrer leurs statuts, et en cas de refus d'enregistrement, elles ne pouvaient se constituer. Les établissements de banque et de crédit devaient communiquer au ministère du Travail, à toute époque et dans les formes et délais déterminés par le ministre, tous les documents et éclaircissements jugés nécessaires. Ils étaient également soumis à des inspections faites par des commissaires-contrôleurs assermentés.

Le Conseil Supérieur des Banques, Bourses et Sociétés proposé par MM. Moch et Vincent Auriol, était composé de 27 membres, dont deux seulement représentaient directement les banques. Les pouvoirs de contrôle de ce Conseil n'étaient pas limités : « il aura tous pouvoirs pour contrôler l'affectation « des dépôts à tous moments de manière à éviter « l'emploi spéculatif des fonds déposés ». Les banques devaient lui soumettre tous documents et éclaircissements qu'il aurait jugé nécessaires.

D'après la proposition de M. Sabatier (1) un corps

---

(1) 13 juin 1929, *J. off.*, Déb. parl., Chambre.

d'inspecteurs aurait été chargé de surveiller et de contrôler toutes les banques, établissements financiers, personnes ou sociétés faisant des opérations de banque. Chaque établissement devait être surveillé par un inspecteur envoyant chaque mois un rapport au ministre des Finances. Lorsque des irrégularités auraient été constatées, le ministre des Finances aurait eu le pouvoir de fermer l'entreprise suspecte.

Ces propositions qui, par suite du changement de législature, sont maintenant périmées, n'ont pas été adoptées par les Chambres. La création d'un contrôle des banques se heurte en effet à de nombreuses objections, tant théoriques que pratiques. Elle constitue un nouveau progrès de l'étatisme, et par là, elle tend à diminuer encore le domaine de l'initiative privée. On peut craindre que les règles adoptées pour la surveillance des banques par les inspecteurs ou par les Conseils des banques ne soient trop étroites, et qu'elles empêchent les banques de pratiquer des opérations ne présentant pas un réel danger. Car, de deux choses l'une : ou les organismes de contrôle n'exerceront qu'une surveillance purement formelle, et, en ce cas, il est tout à fait inutile de créer un nouveau service public ; ou ces organismes exerceront un contrôle réel, et ils seront amenés alors, par la force des choses, à imposer aux banques certaines directives communes concernant leurs opérations, et à instituer une véritable réglementation du commerce de banque. Au point de vue pratique, on peut ajouter que le recrutement de bons inspecteurs paraît assez difficile. La véritable situation

d'une banque n'est pas, en effet, tout entière dans les chiffres de ses bilans ou de ses livres comptables. Il y a des appréciations qualitatives que les chiffres ne traduisent pas, et que seules, des personnes ayant une longue pratique des affaires bancaires peuvent formuler avec exactitude. En Suède, on a cherché à obtenir ces appréciations, en recrutant le corps de l'Inspection des banques parmi des personnes ayant l'expérience de la banque. Il est nécessaire avant tout de bien rétribuer ces inspecteurs, afin de les mettre à l'abri de toute influence politique ou financière.

Même en supposant toutes ces conditions remplies, on n'est pas encore à l'abri des aventures, ainsi qu'en témoignent les récentes difficultés bancaires de la Suède : les services de l'Inspection des banques avaient en effet laissé les banques suédoises (surtout la Skandinaviska) attribuer au groupe Kreuger des crédits dépassant largement les limites permises par la loi, dans le but de soutenir une entreprise qui apparaissait alors comme essentielle dans la vie économique de la Suède.

#### 4<sup>o</sup> *Réglementation des bilans des banques.*

On peut classer les propositions de réglementation des bilans des banques en deux groupes : les premières visent l'établissement d'un bilan-type obligatoire d'après lequel devraient être dressés les documents annuels publiés par les banques ; les secondes demandent la réforme de l'institution des Commissaires aux comptes de manière à ce que la

rédaction des bilans soit entourée d'une surveillance plus expérimentée.

Dans la proposition Chastenet du 21 janvier 1925, la réglementation des bilans devait être établie par décrets rendus sur l'avis du Conseil supérieur des Banques. Les établissements de banque devaient, de plus, publier tous les ans un compte rendu de leurs opérations dressé d'après un modèle à déterminer. La proposition Simon Reynaud du 3 novembre 1925 demandait également l'institution de ce compte rendu. Enfin l'établissement d'un modèle pour les bilans des banques a été encore réclamé dans une seconde proposition Chastenet du 20 décembre 1928 et dans la proposition de MM. Moch et Vincent Auriol du 10 janvier 1929. Il faut noter que le bilan des banques populaires est réglementé légalement, et doit être dressé selon un modèle fixé par une ordonnance du ministre du Commerce du 1<sup>er</sup> septembre 1920.

Les propositions de MM. Fleury-Ravarin (1) du 21 avril 1921, et Chastenet, du 20 décembre 1928, tendaient à réformer l'institution des Commissaires aux comptes des sociétés par actions. M. Fleury-Ravarin proposait que l'un des Commissaires aux comptes soit obligatoirement un expert-comptable ayant au moins dix ans de pratique. D'après la proposition de M. Chastenet, les banques et sociétés de crédit acceptant les fonds en dépôts devaient, à peine de nullité, choisir leurs Commissaires aux

---

(1) *J. off.*, Doc. parl., Chambre, annexes, 1921, n° 2543.

comptes parmi les membres des compagnies d'experts-comptables reconnues par l'Etat (1).

Les réglementations des bilans des banques par l'établissement d'un modèle imposé ne présentent qu'une sécurité toute apparente, si elles ne sont appuyées d'aucune mesure de contrôle contraignant les banques à respecter les cadres fixés, dans la répartition de leurs actifs. Sinon, il serait évidemment facile à une direction peu scrupuleuse de tromper les déposants. Le contrôle de l'Etat lui-même n'est pas toujours une excellente garantie, comme en témoigne la note suivante, parue dans le Bulletin Quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations économiques (2) au sujet des banques américaines : « On « annonce qu'en vue d'améliorer la présentation des « bilans bancaires de fin d'année, des instructions « très tolérantes ont été données par le Comptroller « of the Currency à tous les Commissaires chargés « par l'Etat d'examiner les bilans des banques « nationales, pour que les portefeuilles-titres puissent « être évalués, non pas d'après les prix en bourse, « mais en tenant compte de la valeur des actifs « nets qu'ils peuvent représenter. Une telle déroga- « tion aux principes que le Federal Reserve Board « et le Comptroller of the Currency ont toujours « appliqués en matière d'évaluation des actifs ban- « caires montre que la nécessité de défendre le crédit « prime actuellement toute autre préoccupation. »

---

(1) La proposition Chastenet visait surtout l'établissement d'un statut légal de la profession d'expert-comptable.

(2) 21 décembre 1931, P. F. 2.

On ne peut cependant pas prétendre que la dissimulation organisée par l'Etat soit plus inoffensive que les dissimulations individuelles des banques. Cette mesure se présente comme nettement inflationniste : l'évaluation des actifs nets des titres possédés par les banques prête à tous les gonflements de portefeuille. Les entreprises représentées par ces titres peuvent elles-mêmes posséder des titres évalués de façon aussi optimiste. Sur quoi reposeront alors les évaluations données dans les bilans des banques ?

La participation obligatoire d'experts-comptables à la rédaction des bilans des banques présente bien moins d'inconvénients qu'une intervention de l'Etat, accompagnée d'un contrôle tantôt imprudent, tantôt tracassier. Mais il faut noter que si le concours d'un expert-comptable peut éviter un certain nombre d'inexactitudes, il n'est cependant pas un obstacle absolu à la fraude dans la préparation du bilan annuel. Enfin, le bilan d'une banque, même fort détaillé, ne peut donner un aperçu complet de la situation de l'établissement. Il ne peut en donner, en effet, qu'une appréciation quantitative, fort souvent sujette à erreur, surtout en ce qui concerne l'évaluation du portefeuille. Il ne fait mention d'aucune manière des responsabilités encourues par le banquier en tant que donneur d'aval ou endosseur d'effets de commerce qu'il réescompte. Ces responsabilités sont pourtant considérables parfois, et sont parfaitement susceptibles d'entraîner la ruine d'un établissement de crédit.

---

## CONCLUSION

---

L'exemple des pays étrangers a souvent été invoqué en France en faveur d'une réglementation des banques de dépôts. Cet argument nous semble spécieux, car la situation bancaire de la plupart des pays possédant en ce domaine une réglementation légale ne présente guère d'analogies avec le système bancaire français. Dans certains de ces pays, tels ceux de l'Amérique du Sud, les réglementations ont été nécessitées par l'absence de toute tradition bancaire solide. Dans d'autres, tels que l'Allemagne, le Japon, la Tchécoslovaquie, elles sont dues à des crises d'une exceptionnelle gravité. On ne peut guère rapprocher non plus le système bancaire américain, avec ses nombreuses « country banks » indépendantes et fragiles, des banques françaises à succursales.

D'autre part, en elles-mêmes, ces expériences étrangères semblent peu satisfaisantes. Leurs réglementations si savantes et si compliquées n'ont pu empêcher les Etats-Unis de souffrir de difficultés bancaires beaucoup plus considérables que celles des pays restés à ce point de vue sous le régime de la liberté économique. Leurs systèmes de protection des dépôts, en particulier, se sont montrés inefficaces. La gravité de la crise économique actuelle n'est pas une explication suffisante de cette carence. C'est précisément dans les moments de crise qu'une pro-

tection du déposant est nécessaire, et des réglementations qui ne valent que pour les périodes de prospérité sont superflues et même nuisibles. Nous avons signalé aussi les erreurs commises récemment par les services de l'Inspection des banques suédoises.

Cependant, les réglementations bancaires ne sont justifiables que si elles sont efficaces. En restreignant leur liberté d'action, en exigeant l'immobilisation de capitaux importants en garantie des dépôts, elles privent les banques de possibilités de gains, et le commerce de facilités de crédit. Le contrôle qu'elles nécessitent tend toujours à se développer, à augmenter ses pouvoirs, à enlever aux banques la direction de leur politique, à substituer enfin une véritable économie dirigée à un régime économique fondé sur l'initiative individuelle.

La situation des banques françaises de dépôts ne justifie guère un tel accroissement des fonctions de l'Etat. Les difficultés qu'elles ont rencontrées parfois n'ont jamais présenté le même caractère de gravité que celles qui ont atteint les banques américaines ou allemandes, pendant ces dernières années. Les principes qui dirigent leur politique, formulés autrefois par Henri Germain, directeur du Crédit Lyonnais, sont essentiellement des principes de prudence et de liquidité. Elles s'en écartent rarement.

Il faut remarquer d'ailleurs qu'un autre pays dont les banques de dépôts sont universellement réputées, l'Angleterre, ne possède aucune réglementation bancaire. Il en est de même en Belgique, et en Suisse, centre bancaire de première importance,

les banques ont conservé leur pleine liberté d'action. Il nous paraît souhaitable que la France reste parmi les pays fidèles, en matière bancaire, aux principes de liberté économique auxquels on a dû, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la création et le développement prodigieux des grandes banques de dépôts.

---



## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                              | Pages. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| BIBLIOGRAPHIE. . . . .                                                                                                       | 7      |
| INTRODUCTION. . . . .                                                                                                        | 11     |
| CHAPITRE PREMIER. — Indication des différents systèmes<br>de réglementation bancaire étudiés dans cet ou-<br>vrage . . . . . | 20     |
| <i>Paragraphe premier.</i> — Aperçu historique du sys-<br>tème bancaire américain et de sa réglementa-<br>tion . . . . .     | 20     |
| <i>Paragraphe II.</i> — Réglementations d'autres Etats. . . . .                                                              | 26     |
| <i>Paragraphe III.</i> — Les projets de réglementation<br>bancaire en France . . . . .                                       | 29     |
| CHAPITRE II. — Réglementation légale de la constitution<br>des banques. . . . .                                              | 32     |
| <i>Paragraphe premier.</i> — Législation des Etats-<br>Unis . . . . .                                                        | 32     |
| <i>Paragraphe II.</i> — Autres réglementations . . . . .                                                                     | 36     |
| CHAPITRE III. — Réglementation du capital statutaire<br>des banques. . . . .                                                 | 38     |
| <i>Paragraphe premier.</i> — Législation des Etats-<br>Unis . . . . .                                                        | 39     |
| <i>Paragraphe II.</i> — Autres réglementations . . . . .                                                                     | 48     |
| CHAPITRE IV. — Les fonds communs et la solidarité des<br>banques . . . . .                                                   | 50     |
| CHAPITRE V. — La réglementation des opérations des<br>banques. . . . .                                                       | 64     |
| <i>Section première.</i>                                                                                                     |        |
| Législation des Etats-Unis. . . . .                                                                                          | 64     |
| <i>Paragraphe premier.</i> — Les réserves . . . . .                                                                          | 66     |
| <i>Paragraphe II.</i> — Limitation et interdiction de<br>certaines opérations. . . . .                                       | 75     |

*Section II.*

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Autres réglementations . . . . .                                            | 88  |
| CHAPITRE VI. — Les mesures de contrôle . . . . .                            | 90  |
| <i>Paragraphe premier.</i> — Législation des Etats-Unis . . . . .           | 90  |
| <i>Paragraphe II.</i> — Autres réglementations . . . . .                    | 97  |
| CHAPITRE VII. — Le régime des banques à succursales aux Etats-Unis. . . . . | 103 |
| CHAPITRE VIII. — La réglementation des banques en France . . . . .          | 111 |
| CONCLUSION . . . . .                                                        | 125 |

Vu :

*Le Président de la thèse,*  
Albert AFTALION.

Vu :

*Le Doyen de la Faculté,*  
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur de l'Académie de Paris,*  
S. CHARLÉTY.







